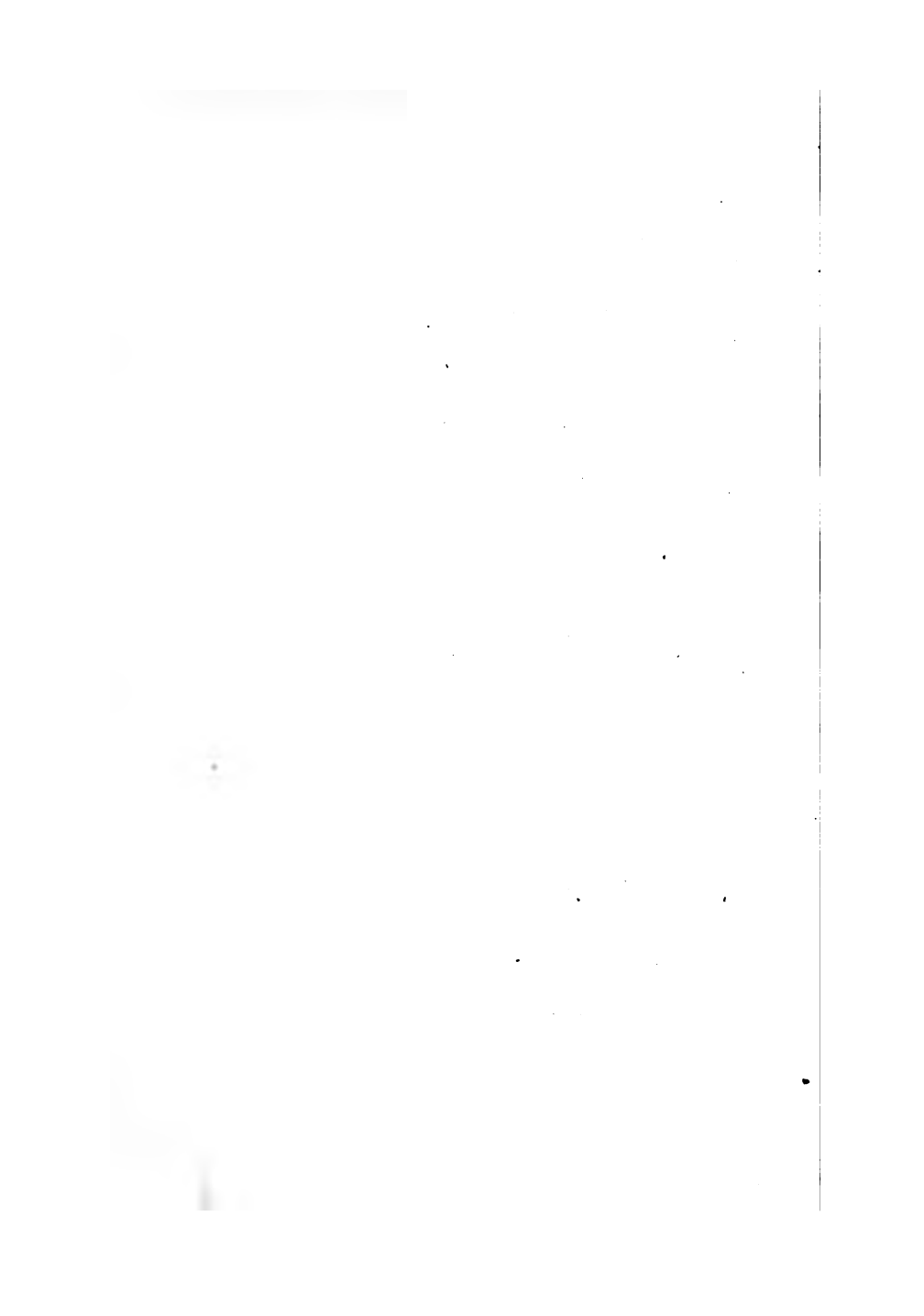
WIDENER
HN TUUN N
ALI BARBÈRA
DI
SCIENZE GIURIDICHE SOCIALI
E POLITICHE
III.
G. RICCA SALERNO
SCIENZA
DELLE FINANZE

SCIENZA DELLE FINANZE

DI

GIUSEPPE RICCA SALERNO

PROFESSORE NELLA UNIVERSITÀ DI MODENA.

FIRENZE,

G. BARBÈRA, EDITORE.

1888.

PREFAZIONE.

Ho raccolto in questo volumetto e riordinato con nuovo disegno i risultati più importanti delle ricerche scientifiche intorno alla finanza pubblica.

Delle molteplici fonti, a cui ho dovuto attingere, ricordo in ispecie le opere fondamentali dello Stein,[1] del Wagner,[2] dello Schönberg,[3] del Leroy-Beaulieu,[4] del Cossa,[5] dell'Hock,[6] del De Parieu,[7] dello Schäffle,[8] del Sax[9] e del Vocke;[10] e le notevoli monografie del

[1] L. v. Stein, *Lehrbuch der Finanzwissenschaft* (1860), Wien 1885-86, 5ª ediz. in 4 vol.

[2] Ad. Wagner, *Finanzwissenschaft*, Leipzig, 3 vol. pubblicati, il primo nel 1871-72 (3ª ediz. 1883), il secondo nel 1878-80, e il terzo nel 1886-87.

[3] G. Schönberg, *Handbuch der Politischen Œkonomie*, Tübingen, 1886, 2ª ediz. vol. III.

[4] P. Leroy-Beaulieu, *Traité de la Science des Finances*, Paris, 1883, 3ª ediz. 2 vol.

[5] L. Cossa, *Primi elementi di Scienza delle Finanze*, Milano, 1887, 4ª ediz.

[6] L. v. Hock, *Die öffentlichen Abgaben und Schulden*, Stuttgart, 1863.

[7] E. De Parieu, *Traité des Impôts*, Paris, 1866-67, 2ª ediz. 4 vol.

[8] A. E. F. Schäffle, *Die Grundsätze der Steuerpolitik*, Tübingen, 1880.

[9] E. Sax, *Grundlegung der theoretischen Staatswirthschaft*, Wien, 1887.

[10] W. Vocke, *Die Abgaben Auflagen und die Steuer vom Standpunkte der Geschichte und der Sittlichkeit*, Stuttgart, 1887.

Laspeyres,[11] del Bésobrasof,[12] del Pescatore,[13] del Vocke,[14] dell'Helferich,[15] del Wagner,[16] del Neumann,[17] del Nebenius,[18] del Messedaglia,[19] del Nasse,[20] del Meyer,[21] dell'Adams;[22] senza dire di molte altre pubblicazioni, che trovansi registrate nella ricca bibliografia del Cossa. E per ciò che riguarda i principii economici, su cui poggia la teoria generale della finanza, esposta nel primo libro, ricordo anche gli scritti del Jevons,[23] del Menger[24] e del Böhm-

---

[11] E. Laspeyres, *Staatswirthschaft* (nel *Deutsches Staatswörterbuch* von Bluntschli u. Brater, Stuttgart, 1867, vol. X).

[12] W. Bésobrasof, *Impôts sur les actes* (nei *Mémoires de l'Académie de Saint-Pétersbourg,* 1866-67).

[13] M. Pescatore, *La Logica delle Imposte*, Torino 1867.

[14] M. Vocke, *Ueber Besteuerung der Landwirthschaft — Ueber Häusersteuer — Ueber Personalbesteuerung — Ueber Kapitalrentenbesteuerung etc.* (nella *Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft*, Tübingen, 1873-74, 1875, 1868, 1865).

[15] J. R. A. v. Helferich, *Die Reform der directen Steuern in Bayern — Ueber die Einfüluung einer Kapitalsteuer in Baden* (nella *Zeitschrift für die gesamm. Staatswissenschaft,* Tübingen, 1873, 1846).

[16] Ad. Wagner, *Staatsschulden — Zölle* (nel *Deutsches Staatswörterbuch* von Bluntschli u. Brater, Stuttgart, 1868, XI).

[17] Fr. J. Neumann, *Die progressive Einkommensteuer,* Leipzig, 1874 — *Die Steuer und das öffentliche Interesse,* Leipzig, 1887.

[18] F. Nebenius, *Der öffentliche Credit*, Carlsruhe, 1829, 2ª ediz. — *Ueber die Herabsetzung der Zinsen der öffentlichen Schulden,* Stuttgart, 1837.

[19] A. Messedaglia, *Dei prestiti pubblici e del miglior sistema di consolidazione*, Milano, 1850.

[20] E. Nasse, *Steuern und Staatsanleihen* (nella *Zeitschrift für die gesamm. Staatswissenschaft,* Tübingen 1868).

[21] Rob. Meyer, *Die Principien der gerechten Besteuerung,* Berlin, 1884 — *Das Wesen des Einkommens,* Berlin, 1887.

[22] H. L. Adams, *Public Debts; an essay in the science of finance,* New-York, 1887.

[23] W. Stanley Jevons, *The Theory of Political Economy*, London, 1879, 2ª ediz.

[24] C. Menger, *Grundsätze der Volkswirthschaftslehre,* Wien, 1871.

Bawerk,[25] a cui rimando i lettori, che desiderano più ampi svolgimenti.

Ma, interpretando e giudicando liberamente le dottrine degli scrittori, e in ispecie quelle dei maestri onorati e autorevoli, fui spesso condotto dai miei studi ad accogliere concetti teorici e vedute sistematiche, che per vari rispetti differiscono da quelli adottati dagli altri. Intorno a ciò lascio giudici gli uomini competenti e imparziali, che si degneranno di esaminare questa operetta, confrontandola coi trattati e compendi più noti. A me basterà il dire, che, cercando d'imprimere ad essa un carattere scientifico e un'impronta particolare nei limiti ristretti, che mi erano prefissi dall'indole sua, ho voluto fornire argomento di discussione ai cultori delle discipline politiche ed economiche, e specialmente ai giovani; essendo mio convincimento, confermato dall'esperienza, che il migliore ufficio di un libro elementare, come di un insegnamento efficace, è quello di dare impulso al pensiero, invitare a studi più vasti ed educare alla disciplina della scienza.

G. R. S.

Modena, 1° giugno 1888.

---

[25] E. v. Böhm-Bawerk, *Grundzüge der Theorie des wirtschaftlichen Güterwerts* (nei *Conrad's Jahrbücher*, Jena, 1886).

INDICE.

Libro Primo. — LA TEORIA GENERALE DELLA FINANZA PUBBLICA.

Libro Secondo. — LE ISTITUZIONI SPECIALI DELLA FINANZA PUBBLICA.

Titolo III. — **Entrate straordinarie.**

LIBRO PRIMO.

LA TEORIA GENERALE DELLA FINANZA PUBBLICA.

CAPITOLO I.

I fatti e gli istituti finanziari.

§ 1. — La finanza pubblica comprende nel suo più ampio significato tutti i fatti e gli istituti che si riferiscono all'acquisto e all'uso delle ricchezze materiali per parte dello Stato, della provincia e del comune. Gli scopi, che son propri di queste forme necessarie della sociabilità umana, e che rientrano nel fine più complesso della vita civile, non potrebbero raggiungersi senza l'impiego di mezzi idonei, di beni e servigi, senza il concorso e la cooperazione degli stessi cittadini. Acciocchè si possa costituire e conservare la potenza della nazione, guarentire il diritto dei privati e stabilire istituzioni di pubblica utilità e di coltura, occorrono terreni, fabbricati, strumenti, merci di ogni genere, che bisogna destinare a tale ufficio. E se noi ammettiamo che lo Stato debba proporsi gli scopi accennati e rendere quei servigi alla società, dobbiamo anche ammettere ch'esso riceva da essa i mezzi occorrenti. La necessità degli ordini finanziari deriva logicamente dalle attribuzioni e funzioni amministrative dello Stato, per le quali è indispensabile l'uso delle ricchezze.

Lo Stato medesimo non può concepirsi all'infuori dei cittadini; esiste e vive nelle opere e nella vita degli stessi individui. È nota la distinzione, giusta ma incompleta, che risale al Mohl ed è accettata da molti; secondo la quale lo Stato non è che la società, considerata da certi aspetti determinati, o riguardo al suo ordinamento giuridico e agl'interessi generali e comuni. Le quistioni politiche, quistioni di Stato, si distinguono per questo carattere uniforme e per il contenuto più ristretto e omogeneo dalle quistioni sociali, più vaste, molteplici e complesse. Perchè l'uomo consegua il suo fine di provvedere alla propria esistenza e perfezionarsi nella intelligenza, nella prosperità, nella moralità e via dicendo, sono indispensabili alcune condizioni, che non possono essere stabilite che dallo Stato, ed è necessaria in molti casi l'opera collettiva delle associazioni politiche sovracennate. E lo Stato sarebbe, secondo questa dottrina, un organo della società importante, essenziale, nobilissimo, ma che non menoma o distrugge la grandezza e l'efficacia degli altri organi di essa. Ma poichè la stessa società si compone d'individui, bisogna ricercare in essi, nelle loro facoltà, tendenze e forze diverse e nelle relazioni molteplici colla natura esteriore le cagioni prime dei fenomeni sociali e politici, di tutte le manifestazioni varie dell'attività umana. I fatti e gl'istituti della vita civile, qualunque forma assumano e in qualunque modo s'intreccino, mettono capo sempre all'uomo individuo e vero. Tutto ciò che non ha radice nell'uomo vivente è semplice parvenza o astrazione priva di realtà. E quindi non basta il dire che lo Stato è un aspetto, una forma determinata della società; ma conviene dimostrarne la ragione obbiettiva nei sentimenti, nei fini e nei modi di agire degl'individui che formano realmente la società.

§ 2. — Ora in tutta l'attività degli uomini possiamo di-

stinguere due ordini di bisogni e di fatti, due specie di tendenze e di forze, che il Sax designa coi nomi d' « individualismo » e di « collettivismo » e che, pur differendo nelle forme, nelle combinazioni e manifestazioni esterne, s'immedesimano nella unità dell'essere umano. Il primo ordine di fatti ha per centro e per iscopo l'individuo come tale; l'altro ordine il complesso degl' individui collegati fra loro indissolubilmente. La vita individuale si svolge, al pari della collettiva, nella società; e riceve impulso dagli stessi moventi d'interesse particolare, d'interesse mutuo e d'interesse altruistico, benchè in maniera diversa, e come effetto di spontanee determinazioni di ogni individuo, non di una consociazione necessaria, prestabilita. È sociale tanto l'opera di chi provvede singolarmente o per mezzo di un' associazione volontaria o di relazioni contrattuali a soddisfare certi bisogni, promuovere alcuni interessi, raggiungere scopi determinati; quanto l'opera di chi è costretto a fare prestazioni o rendere servigi per il bene dell'intiera comunanza. Fra queste due parti dell'attività umana non è differenza di elementi o di cagioni intrinseche, ma di forme; più semplici e libere nell'una, più complicate e necessarie nell'altra, perchè legate ad una organizzazione superiore al volere dei singoli individui. I fini e i mezzi sono sostanzialmente gli stessi: ma nel primo caso si tratta di bisogni o d'interessi che riguardano l'individuo e si connettono coll'opera individuale; nell'altro caso si tratta di bisogni e d'interessi che riguardano il complesso degl'individui, la loro coesistenza, e richiedono la cooperazione di tutti.

La vita collettiva degli uomini si manifesta nelle forme ordinarie e concrete dello Stato, della provincia e del comune, in cui assume un carattere politico, coattivo, il quale esprime la necessità dell'associazione e la comunanza degl'interessi. Gli scopi a cui si rife-

risce sono quegli stessi della vita privata, scopi di potenza e di diritto, di prosperità e di coltura, ma solo in quanto il loro conseguimento non è possibile, od agevole od intiero senza quella forma di attività, che implica il concorso di tutti i consociati. Relativamente a ciascuno di questi oggetti e in ogni parte della vita sociale l'azione dello Stato e degli altri corpi politici non è isolata, indipendente e sempre uguale; ma si congiunge in varia misura coll'opera degl'individui e delle associazioni private, e diversifica grandemente secondo le circostanze di tempo e di luogo. Così allo Stato spettano ora in massima parte gli uffici che si riferiscono a scopi di potenza e di diritto, quantunque non escludano la cooperazione degl'individui, la quale si esercita per mezzo delle consuetudini, delle tradizioni, dei liberi consorzi e delle pratiche civili, che si coordinano agli stessi scopi. D'altra parte ai privati si appartiene l'iniziativa e l'azione diretta ed efficace per rispetto agli scopi di prosperità e di coltura, benchè essa richieda in alcuni casi, come complemento necessario o temperamento opportuno, l'ingerenza dello Stato. Le relazioni fra lo Stato e i cittadini variano di tempo in tempo a seconda che si allarga o restringe la sfera delle loro attribuzioni reciproche: gli uffici governativi erano prima più estesi per gli scopi morali ed economici, e meno estesi per gli scopi giuridici e civili, che non siano nei tempi moderni. La forma individuale e la forma collettiva dell'attività umana, benchè sempre congiunte indissolubilmente, non serbano le stesse proporzioni riguardo ai singoli oggetti, ma si condizionano reciprocamente, e si limitano in vario tempo e con alterna vicenda. Il che può riscontrarsi in ogni parte della vita sociale e della legislazione civile, nella produzione, nella istruzione, nella proprietà, nelle successioni e via dicendo.

§ 3. — Gli uffici dello Stato consistono nel complesso dei servigi amministrativi, mediante i quali esso coopera direttamente a vantaggio della società, tutelando le relazioni giuridiche dei privati, mantenendo la sicurezza e la potenza della nazione e promovendo la prosperità e la coltura del popolo. In sostanza si tratta di *beneficii che i cittadini procurano a sè medesimi in comune, mercè l'opera collettiva, come quella che è necessaria o più vantaggiosa;* cioè di beneficii che coll' opera puramente individuale non potrebbero ottenersi assolutamente, o si otterrebbero con maggiori sacrifici, in modo imperfetto. Ma perchè rispondano a questo principio, ch'è il fondamento e l'essenza dello Stato, devono i suoi uffici molteplici essere stabiliti opportunamente, ed efficacemente adempiuti in conformità dei bisogni sociali o della varia attività dei privati. A tal uopo occorrono le seguenti condizioni. Anzitutto bisogna scegliere e determinare di volta in volta gli scopi dello Stato ed assicurarne il conseguimento, mediante un'azione provvida ed efficace. E il complesso degli ordini pubblici, delle leggi e delle guarentigie, secondo cui è stabilita, limitata, regolata l'attività collettiva del corpo sociale, dicesi *costituzione* dello Stato. Da essa dipende l'ordinamento dei poteri pubblici, e la formazione degli organi, che sono deputati alla interpretazione dei bisogni e dei fini comuni, e alla determinazione dei mezzi occorrenti o della cooperazione dei singoli cittadini. In secondo luogo è necessario che le deliberazioni prese siano recate ad effetto e il cómpito dello Stato, definito a quel modo, abbia la sua piena attuazione nella vita reale e in tutte le sue particolarità. E l'esercizio pratico del potere costituito o delle funzioni dello Stato, la somma delle operazioni e degli atti, coordinati agli scopi comuni già stabiliti, è ciò che chiamasi *amministrazione pub-*

blica. La costituzione e l'amministrazione si condizionano e s' integrano reciprocamente nella esistenza e nella attività dello Stato, e s' informano al principio, che ne determina la natura e i fini.

È questo l'oggetto e il contenuto delle discipline politiche, le quali possono distinguersi nel modo seguente: 1° una dottrina degli scopi dello Stato (politica generale), come risultano da un concetto generale delle sue attribuzioni necessarie e accidentali, permanenti e variabili; 2° una dottrina della costituzione, o del modo più conveniente e razionale, con cui devono ordinarsi i poteri dello Stato, acciocchè corrispondano meglio al fine e al cómpito suo; 3° una dottrina dell' amministrazione o delle funzioni che lo Stato deve esercitare in conformità delle leggi emanate e in ordine agli scopi stabiliti. Determinare opportunamente questi scopi e recarli ad effetto nel modo migliore è il massimo problema dell' arte politica nel senso più largo. La costituzione interna, organica dello Stato è, per così dire, il centro del sistema; perchè da un lato essa è coordinata alla determinazione particolare dei fini e alla interpretazione concreta dei bisogni collettivi; e dall' altro stabilisce le norme e fissa i mezzi all' azione effettiva dello Stato. E l'amministrazione consiste appunto nell' esercizio di queste due serie di funzioni pubbliche, cioè nell' attuazione pratica dei fini e nell' uso dei mezzi in conformità delle leggi stabilite. La costituzione è unica, fondamentale; l'amministrazione è molteplice, diversa, come amministrazione della guerra, della giustizia, dei lavori pubblici, della istruzione, della finanza e simile. L'amministrazione presuppone la legge, e quindi ha base nella costituzione dello Stato; ma consiste propriamente nelle operazioni o funzioni necessarie al conseguimento degli scopi proposti. Così l' amministrazione sociale, o per iscopi di prosperità e di coltura, non istà

nel determinarli (cómpito della politica economica e sociale), *ma nel recarli ad effetto.*

Queste discipline fanno parte della politica e della legislazione generale, in quanto contengono massime e forniscono norme regolatrici di quei rapporti molteplici e vari, che passano fra i cittadini e gli organi dello Stato, delle obbligazioni reciproche e della sfera propria di azione. Ma acquistano un carattere scientifico, quando risalgono alle cause generali, da cui dipende l'intiero ordinamento dello Stato, la maggiore o minore ampiezza delle sue attribuzioni, la costituzione più o meno larga e forte, le funzioni, semplici o complicate e simili; o ne dimostrano la ragione obbiettiva nella natura degli individui e della società, nelle loro tendenze e qualità essenziali e nelle circostanze del mondo esterno, in mezzo a cui vivono. O in altri termini le discipline politiche, scientificamente considerate, studiano i vari aspetti del collettivismo, le manifestazioni dell'attività collettiva degli uomini, in quanto dipendono da cause naturali e si riferiscono agli scopi della vita umana. E ad esse fanno riscontro le scienze che diconsi sociali, e che riguardano le varie forme dell'individualismo, ossia le manifestazioni dell'attività individuale o privata nella società, dipendenti da cagioni analoghe e coordinate agli stessi scopi della sicurezza, della potenza, della prosperità della coltura e via dicendo. Così, per esempio, dati gli scopi della prosperità (beni materiali), l'attività individuale degli uomini in relazione con essi forma argomento della *economia sociale,* e l'attività collettiva è oggetto della *politica economica* (teorica) o economia dello Stato, che impropriamente dicesi amministrazione sociale. Le une e le altre discipline, benchè differiscono riguardo all'oggetto immediato, che consiste, non negli scopi, ma nella forma diversa, individuale o collettiva, dell'attività umana,

hanno il medesimo fondamento, e risalgono alle origini comuni dei fatti politici e sociali, che risiedono nella natura dell'uomo e nelle sue relazioni col mondo esterno.

§ 4. — Ma l'adempimento degli uffici dello Stato e il raggiungimento degli scopi, che costituiscono un bene comune, richiedono l'uso di una certa quantità di ricchezze; come del pari lo esige il conseguimento di tutti gli altri scopi della vita privata. Ai servigi amministrativi della sicurezza, della giustizia, della civiltà e simili corrispondono le spese pubbliche e le contribuzioni pagate dai cittadini allo Stato. La ragione si è che quei servigi rappresentano bisogni collettivi, che, al pari dei bisogni privati, non possono essere soddisfatti senza l'impiego di beni materiali. Gli stessi cittadini in sostanza per conseguire gli scopi individuali e comuni devono anzitutto rivolgere la loro operosità all'acquisto delle ricchezze. La dipendenza dell'uomo dalla natura e la necessità di trasformare utilmente la materia per soddisfare i bisogni inesauribili della sua esistenza civile, perfezionare e svolgere le sue facoltà, si manifestano chiaramente in ogni parte della vita umana. E la legge fondamentale economica, che determina e regge la produzione e l'uso delle ricchezze, si riferisce a tutti gli scopi dell'individuo e dello Stato, dell'attività privata e dell'attività collettiva degli uomini. Si forma in tal guisa e per queste ragioni nell'ampia sfera dell'amministrazione pubblica una serie distinta di ordini, di atti e di operazioni, che hanno per oggetto di procurare allo Stato i beni materiali, indispensabili all'esercizio delle sue funzioni ordinarie. E da ciò i fenomeni e gl'istituti finanziari, che si riducono alla erogazione effettiva delle spese e alla riscossione delle entrate pubbliche, ossia all'acquisto e all'uso determinato di una parte della ricchezza generale

per gli scopi della vita collettiva. La costituzione della finanza pubblica va di pari passo coll'ordinamento dello Stato e coll'esercizio delle funzioni amministrative.

È invero lo Stato abbisogna innanzi tutto nei suoi molteplici uffici di forze personali e di prestazioni di opera. Che anzi la sua essenza non consiste realmente che nella organizzazione di questi elementi per fini comuni all'intiera società. Ora i modi con cui le forze private entrano nella cerchia dell'amministrazione pubblica per servire agli scopi dello Stato, sono tre, diversi per la loro efficacia attuale e la importanza storica. Il primo è la prestazione spontanea e gratuita di servigi, che i cittadini fanno per ragioni di pubblica utilità, come avviene anche ai tempi nostri negli uffici così detti di onore, che formano parte considerevole delle autonomie locali, e specialmente del *self-government* inglese. E benchè questo sistema abbia avuto maggiore importanza nei secoli scorsi, segnatamente per le imprese di guerra; si è ridotto ora a tenui proporzioni e non forma che un'eccezione negli Stati moderni; perchè mentre non potrebbe fornire ad essi un corredo sufficiente di attitudini speciali e di forze, arrecherebbe ai privati gravi e disuguali sacrifici. A misura che si estende la specificazione delle industrie e prevale la disciplina tecnica in tutti i rami di attività umana, le istituzioni pubbliche si trasformano e si riordinano sulle stesse basi, come vedremo meglio in appresso. L'altro modo di ottenere le forze personali consiste nell'obbligo imposto ai cittadini di rendere certi servigi senza compenso o con rimunerazione parziale, come accade nella coscrizione militare, nella giuria e simili. È indispensabile all'applicazione di questo sistema l'uso di beni materiali, sia per fornire il mantenimento necessario, sia per dare una qualche indennità a coloro che sono soggetti a un carico personale

troppo grave, che toglie loro i mezzi di vivere o cagiona spese straordinarie. Nè si potrebbe con esso sopperire a tutti i bisogni e provvedere ai vari uffici dello Stato, specialmente a quelli che richiedono speciali cognizioni ed attitudini, un tirocinio più o meno lungo e metodico, un' abile pratica dell' amministrazione. E da ciò deriva la necessità di ricorrere ad un terzo modo, che può dirsi ordinario e puramente contrattuale, con cui si ottengono servigi, resi con perfetta regolarità, e rimunerati intieramente, secondo norme fisse e liberamente accettate. È il modo praticato in tutte le amministrazioni civili, propriamente dette, e nelle parti più difficili della stessa amministrazione militare, e forma oramai la regola d' ogni consociazione pubblica. Ma per i compensi dovuti agli ufficiali pubblici e che costituiscono i mezzi della loro sussistenza, occorre allo Stato un' altra quantità di beni materiali, che figurano tra le spese e le entrate pubbliche.

A queste partite se ne aggiungono altre di non minore importanza. Lo Stato abbisogna nell' esercizio delle sue funzioni, non solo di forze e di servigi personali, ma di terreni, di edifici, di macchine, di strumenti, di merci varie. Così non basta alimentare l' esercito, ma è necessario rifornirlo di vestimenti, di armi, di munizioni, di cavalli, di fortezze, di navi, e via dicendo. E similmente, non solo conviene pagare i funzionari della giustizia e della sicurezza pubblica, per fornire loro un opportuno mantenimento, ma bisogna mettere a disposizione di essi palazzi, carceri e simili. Vi sono dunque cagioni personali e cagioni reali di spese pubbliche, le quali presuppongono o richiedono entrate corrispondenti, e insieme con esse formano la materia e l' ordine della finanza. Variano di tempo in tempo le proporzioni e le forme, ma è permanente la sostanza del fatto. Ed anche per ottenere i beni materiali lo Stato

ha adoperato tre modi analoghi a quelli usati per i servigi personali. In certi periodi di economia e di civiltà primitiva ebbe importanza non lieve il sistema delle largizioni pubbliche, dei donativi, e delle prestazioni straordinarie, specialmente in casi di guerra. Era nella finanza degli Stati medievali o più antichi un complemento necessario dei proventi, ch' essi ordinariamente ricavavano in massima parte dai possessi demaniali, dai dazi e da certe contribuzioni speciali. In pari tempo prevaleva nella percezione delle entrate pubbliche la forma contrattuale di acquisto, come l'amministrazione e l'affitto dei beni, componenti il demanio fiscale, la vendita dei prodotti e via dicendo. Ma collo svolgersi della economia e il progresso delle istituzioni civili, per le ragioni che diremo in altro luogo, il primo sistema è scomparso quasi intieramente; e il secondo ha perduto una gran parte della sua importanza finanziaria. Oramai nelle finanze degli Stati moderni ha la più larga applicazione il sistema coattivo o forzato di prelevare le entrate pubbliche, il quale diversifica soltanto nei modi particolari, e assume le due forme delle contribuzioni generali e speciali, secondo la natura delle spese e dei servigi corrispondenti.

§ 5. — Pertanto i fenomeni e gl' istituti finanziari derivano dalla necessità obbiettiva di destinare una parte delle ricchezze ai bisogni della vita collettiva. Vi è un rapporto di dipendenza tra i servigi pubblici e la produzione dei beni materiali; per modo che dati gli scopi e gli uffici dello Stato ne segue necessariamente la ragione delle spese e delle entrate. La finanza pubblica per i caratteri formali, le basi giuridiche e il fine politico non differisce da ogni altra parte di amministrazione, da cui si distingue per il contenuto e gli elementi sostanziali di cui si compone, elementi che appartengono alla economia sociale. I medesimi prin-

cipii di politica generale e di diritto pubblico, che praticamente stabiliscono le attribuzioni e gli uffici dello Stato, determinano altresì il modo di soddisfare i bisogni corrispondenti o l'uso delle ricchezze e delle forze private per gli scopi comuni, e come i cittadini devono contribuirvi colla persona e coll'avere. Per l'uno e per l'altro rispetto si adoperano procedimenti analoghi, son poste in atto guarentigie simili, e valgono leggi uguali. L'imposta, per esempio, riveste i medesimi caratteri esterni, politici e giuridici, che sono comuni al servizio militare obbligatorio, alla espropriazione forzata per motivi di utilità pubblica e via dicendo. La finanza ha strette attinenze coll'intiero ordinamento politico della società, di cui è parte essenziale. Essa trova il riscontro perfetto o il correspettivo necessario nell'amministrazione pubblica, intesa nel senso più largo; ha la base legale nella costituzione organica, da cui dipende la sua forma concreta; e la ragione di essere nei fini dello Stato, connessi intimamente coll'esistenza e col bene di qualunque consorzio civile. Le spese e le entrate non possono giustificarsi formalmente, che in quanto corrispondono a servigi reali; sono determinate e ordinate secondo le norme costituzionali vigenti, e derivano da bisogni pubblici riconosciuti o servono a scopi stabiliti nei modi legali. E solo quando esse fanno parte di un compiuto sistema di diritto pubblico, può parlarsi di un vero ordinamento finanziario nel senso giuridico o politico della parola. La ragione ultima e la sostanza di ogni finanza pubblica consiste in una somma di sacrifici, che i cittadini devono fare per il bene comune, o per il conseguimento dei fini relativi all'unità del corpo sociale; e quindi rientra nella sfera più vasta della vita collettiva degli uomini e nelle relazioni molteplici che passano fra essi e lo Stato, ch'è di quella vita la forma concreta ed organica.

Ma se negli scopi e nell'attività dello Stato vi sono le premesse e le condizioni indispensabili, non vi è l'oggetto proprio della finanza. Le quistioni finanziarie, quistioni di mezzi materiali od economici, nascono, quando sono esaurite e definite le quistioni, che riguardano i fini, e quando si tratta di spese e di entrate pubbliche, necessarie al loro raggiungimento, e di modi efficaci ed opportuni di provvedere alle prime e di prelevare le altre. Gli scopi, gli uffici e l'attività dello Stato costituiscono semplici dati di fatto o termini di confronto per la finanza pubblica, politicamente e giuridicamente considerata, ed implicano quistioni di ordine diverso, superiore, la cui soluzione spetta alle altre discipline politiche e sociali. Queste dimostrano, per esempio, la necessità e l'utilità inestimabile dell'ordine, della sicurezza e della garanzia dei diritti e interessi privati nel corpo sociale; ma poichè ciò non può ottenersi senza l'opera di pubblici ufficiali e l'uso di alcune ricchezze, ne deriva la ragione di spese e di entrate pubbliche. Similmente i motivi che giustificano in alcuni casi o reclamano l'azione diretta dello Stato per certi scopi di prosperità, sono d'interesse generale, e non devono confondersi con quelli che riguardano i mezzi occorrenti: ma il nesso fra queste due parti è intimo, com'è costante la dipendenza dell'una dall'altra. La quistione economica e sociale, relativa alla costruzione e all'esercizio delle ferrovie, si distingue nettamente dalla quistione finanziaria del modo con cui si deve sopperire alla spesa, ch'esse richiedono; e solo quand'è risoluta la prima in favore dell'ingerenza governativa, può discutersi e risolversi la seconda. La finanza pubblica non è l'economia dello Stato, propriamente detta, la quale si riferisce a *scopi particolari* di prosperità, ma l'azienda delle spese e delle entrate, il complesso dei *mezzi pecuniari,* che

riguardano *tutti* gli scopi. Nella estrema ipotesi di uno Stato intieramente alieno da qualunque impresa industriale, da qualunque ingerenza diretta nelle faccende economiche, mancherebbe l'economia dello Stato (o pubblica), ma non la finanza, per le ragioni che abbiamo detto. In egual modo è un problema gravissimo di politica generale, se conviene od è necessaria una guerra ad un momento dato; un problema che racchiude gl'interessi più vitali ed implica la stessa esistenza dello Stato: è un problema finanziario quello che riguarda la scelta e l'applicazione del sistema migliore per provvedere alla spesa, come sarebbe il tesoro, l'aumento delle imposte o il credito pubblico. A seconda degli scopi diversi, praticamente considerati, diversifica la natura delle spese pubbliche, la loro quantità, durata, e gli effetti che ne derivano; e di ciò bisogna tener conto nello stabilire le entrate corrispondenti. Le quistioni finanziarie, benchè subordinate alle quistioni politiche, nel senso più largo, hanno un campo assai vasto, e un'importanza che si comprende facilmente, quando si considera che senza i mezzi opportuni non è possibile raggiungere i fini. È fuori di dubbio che la potenza dello Stato ed anche l'esito di una guerra dipende in gran parte dai mezzi disponibili; com'è certo che le condizioni finanziarie esercitano un'influenza fortissima su tutte le parti dell'amministrazione pubblica.

§ 6. — Il complesso dei fatti e degl'istituti finanziari si può considerare sotto aspetti diversi, e fornisce argomento a varie discipline. Abbiamo infatti la storia delle finanze, la statistica finanziaria, e il diritto finanziario positivo, che ne dimostrano o le vicende e le trasformazioni nell'ordine dei tempi successivi, o le condizioni di fatto e gli elementi numerici in tempi e luoghi determinati, o le relazioni giuridiche che ne derivano tra

lo Stato e i privati. E, benchè esse servano a chiarire lo stato della finanza in molti punti essenziali e forniscano dati utilissimi od anche indispensabili allo studio di essa, pure differiscono dalla scienza delle finanze, propriamente detta; la quale mira a ricercare le cause generali, permanenti e necessarie dei fenomeni finanziari, a determinarne le leggi naturali, e a formulare quei principii che governano la politica e la legislazione finanziaria. Bisogna distinguere però due scopi e due uffici diversi, a cui adempie la medesima disciplina, uffici che non possono separarsi completamente, ma che spesso sogliono confondersi con danno grandissimo del progresso degli studi. Altra cosa è infatti il cómpito dell'arte, nel senso più largo, essenzialmente pratico, che consiste nel dare precetti e stabilire norme, le quali valgano a dirigere l'azione libera degli uomini e regolare le istituzioni pubbliche entro certi confini e in conformità delle circostanze di tempo e di luogo. Ed altra cosa il cómpito della scienza, puramente teorico, il quale sta nella ricerca del nesso fra *le cause e gli effetti* e nella determinazione di quelle leggi, che essendo « l'espressione normale, tipica del modo di agire delle forze naturali » (Rümelin) costituiscono il fondamento di tutte le massime e regole dell'arte. La dottrina finanziaria, finchè si riferisce agli scopi e alle funzioni dello Stato, ai rapporti che passano fra esso e i cittadini, dimostrando gli oggetti immediati delle spese pubbliche, i modi di prelevare le entrate e simile, ha un carattere prevalente di arte, come le altre discipline politiche, accennate di sopra; si eleva all'alto ufficio della scienza, quando ritrova dei fenomeni e degl'istituti, che compongono la finanza, le cause efficienti ed ultime nella natura degli uomini individui, nella corrispondenza fra le loro *opere e i motivi*, nelle leggi che determinano l'attività economica e l'uso delle ricchezze.

Così le ragioni politiche giuridiche e morali, che si adducono nella politica e nella legislazione finanziaria in favore delle imposte in generale o di alcune istituzioni e riforme tributarie in particolare, si risolvono effettivamente in una ragione obbiettiva che si desume da condizioni economiche, ed hanno valore ed efficacia pratica in quanto sono conformi ad essa. Il costringimento adoperato in materia di tributi dallo Stato, in virtù del potere costituito, o su tutti i cittadini o sovra alcune classi, è possibile fino a un certo limite, oltrepassato il quale cesserebbe o perderebbe ogni vigore, perchè dovrebbe violare quei principii, offendere quegl' interessi, che diconsi vitali, e sono per natura inviolabili. Qualunque coazione eccessiva o potere arbitrario scompare nel corso della storia umana; nella quale predomina l' azione delle forze sociali, o « l' influenza delle cause, in virtù delle quali la società è formata e si conserva » (Quetelet). La finanza pubblica, al pari di ogni altro sistema politico o amministrativo, ha certo caratteri formali propri, un' impronta speciale, che deriva dai fini dello Stato, a cui serve, dalle forme della vita collettiva, di cui è parte; ma in sostanza non è che risultato di attività individuale, e non esiste veramente che come opera d'individui, a cui si riferisce ogni manifestazione di vita sociale. Il progresso della scienza moderna riguardo alla finanza, come riguardo a molte altre istituzioni pubbliche, consiste nel sottrarla via via al dominio apparente di cagioni politiche e di principii astratti, distruggendo le immagini illusorie o fallaci di uno Stato autonomo e di un' amministrazione indipendente dalle leggi delle forze sociali; e nel collocarla sulla base reale, in cui nasce e si svolge naturalmente, o in quel complesso di sforzi e di soddisfazioni, di sacrifici e di beni, che formano l' economia e che il Jevons chiama

giustamente la « meccanica delle utilità » o degl' interessi.

Nè la politica generale, nè il diritto possono darci la ragione obbiettiva degl' istituti finanziari, i quali implicano una serie di sacrifici fatti per ottenere una somma di soddisfazioni comuni. La politica stabilisce gli scopi dello Stato e dimostra la necessità delle spese pubbliche o determina l' uso di una certa quantità di ricchezze; il diritto prescrive e definisce gli obblighi, che ne derivano ai cittadini, di contribuire a quelle spese, e alle autorità, di effettuarle in modo conforme al fine stabilito. Ma tutto ciò presuppone un fondamento economico, a cui si appoggiano e i diritti dello Stato e gli obblighi dei privati, presuppone che questi e quelli siano conformi ai motivi ordinari che inducono gli uomini alla produzione delle ricchezze. I dettati della politica e del diritto sono generalmente veri « in ipotesi, » cioè date le condizioni, le facoltà, i mezzi necessari alla loro effettuazione pratica, e posto ch' essi siano consentanei alle leggi naturali della società. E però il conseguimento dei fini dello Stato e l' adempimento degli obblighi corrispondenti dei cittadini, in quanto presuppongono una ricchezza disponibile, dipendono da ciò, che una parte della attività produttiva possa essere, secondo le norme ordinarie della economia, e sia veramente dedicata a soddisfare i bisogni della vita collettiva. Qui deve ricercarsi la ragione obbiettiva, scientifica dei fenomeni e degli istituti finanziari, che sotto le forme giuridiche e i caratteri politici conservano la natura economica ed hanno una base utilitaria.

Capitolo II.

Le principali dottrine finanziarie.

§ 7. — Il quesito fondamentale, di cui la scienza delle finanze deve darci la soluzione, è questo: una quantità considerevole della ricchezza privata, o del reddito annuale, una parte cospicua dell'attività economica degli uomini, è destinata alla soddisfazione dei bisogni comuni dei cittadini o al conseguimento degli alti scopi dello Stato. Come avviene ciò, per quale ragione, con quali procedimenti e leggi naturali? Il fatto è in complesso riconosciuto da tutti, perchè a tutti appare evidente la necessità delle spese pubbliche, cioè di una somma di beni materiali, occorrenti all'esercizio delle funzioni d'ogni corpo politico o amministrativo, sia per l'acquisto di oggetti e strumenti indispensabili, sia per la retribuzione dei servigi personali. Gli uffici e gli scopi dello Stato, scopi di diritto, di potenza, di prosperità e di coltura nazionale, non costituiscono per sè stessi un fenomeno economico, ma solo in quanto richiedono l'uso di una certa quantità di ricchezza e dipendono dalla legge generale dell'economia. E il problema finanziario consiste appunto in questo rapporto che passa fra gli scopi anzidetti e i mezzi pecuniari che ne costituiscono una condizione necessaria, tra gli uffici dell'amministrazione pubblica e i beni materiali che ne formano la base e l'alimento. Ma la spiegazione teorica che gli scrittori ci hanno dato del medesimo fatto è manchevole per più rispetti e non intieramente conforme alla realtà obbiettiva delle cose. E le risposte fatte al quesito sovraccennato, benchè differiscano notevolmente le une dalle altre, si accordano in ciò, che

riguardano più le forme esteriori che l' intima sostanza dei fenomeni finanziari, e non arrivano a dimostrare il punto in cui si rannodano alla economia sociale, e le cause prime da cui dipendono.

Le principali dottrine propugnate successivamente e con diversa fortuna dagli scrittori sono tre, e si distinguono secondo che sono informate al concetto del consumo, al concetto dello scambio o al concetto della produzione. Tutte quante però presuppongono l' esistenza di condizioni e di elementi estranei e sono subordinate alla necessità dell' azione politica dello Stato. Il fatto, che una parte della ricchezza generale debba destinarsi a soddisfare bisogni pubblici, a tutelare e promuovere interessi comuni, è direttamente determinato dall' ingerenza e dalla potenza dello Stato: ma, secondo la prima dottrina, consiste in una semplice sottrazione di beni alle private economie; secondo l' altra, in una mutua prestazione di servigi o in una corrispondenza di beni equivalenti; e secondo l' ultima, in una forma speciale di attività economica, produttiva.

§ 8.—L' antica teoria del «consumo» non considera che il fatto compiuto nell' ultimo stadio, ossia la destinazione definitiva e l' uso della ricchezza per gli uffici dei corpi politici, senza dimostrarne la ragione, il processo e i legami cogli altri fatti precedenti della economia. La finanza pubblica è, secondo questa opinione, un fenomeno perturbatore dell' ordine sociale delle ricchezze o della economia naturale, un semplice consumo improduttivo di beni materiali. E quindi non può avere in sè una ragione intrinseca, non è governata da una legge economica, ma dipende esclusivamente da cause accidentali ed estranee, come sarebbero le necessità dello Stato. Il consumo inteso in un senso empirico e arbitrario, separato dalle altre parti dell' economia, disgiunto da quei motivi e principii che ne

regolano le varie manifestazioni e lo sviluppo, sarebbe la base della finanza pubblica. E per molti anni prevalse questo concetto, come se l'uso della ricchezza non avesse alcuna norma naturale, come se fosse possibile di sottrarre ai privati una quantità di beni senza ragione o misura, come se il consumo in tutte le sue forme potesse determinarsi arbitrariamente o scindersi dalla produzione. Il Say, che pure ammetteva il concetto dei beni immateriali e riguardava i servigi privati come ricchezze, non considera altrimenti le spese pubbliche che quale consumo improduttivo di ricchezza o semplice distruzione di beni, imposta ai cittadini dalle necessità politiche degli Stati, e ne pareggia gli effetti a quelli della grandine, dell'incendio e simili. Egli scambia le forme estrinseche, apparenti colle ragioni intime sostanziali del fatto incontestabile; e non si avvede che il concetto del consumo improduttivo contraddice a quello della produzione di beni immateriali; come l'idea di una semplice distruzione di ricchezze non è in armonia con quella di una soddisfazione necessaria di bisogni pubblici.

In questa e nelle altre dottrine analoghe professate da molti economisti abbondano le finzioni teoriche e i modi artificiali d'interpretare i fenomeni finanziari, che apparivano loro essenzialmente anormali, inconciliabili coi principii della economia. Ma si comprende facilmente come un'azione così vasta e profonda dello Stato sugl'interessi economici dei cittadini e l'uso che ne deriva di una parte cospicua della ricchezza generale sarebbero impossibili, se non avessero la loro base in quelle leggi naturali che governano la meccanica delle utilità. Tutto ciò che sa di violenza o di arbitrio è un fatto accidentale, momentaneo, o soltanto apparente; e scompare nella serie delle cause generali da cui dipende l'ordine duraturo e normale della società.

Per costituire una finanza stabile ed ordinata non basta sottrarre in un modo qualsiasi una certa quantità di beni ai privati, ma bisogna fare assegnamento sull'opera loro spontanea ed efficace, sugli sforzi e sui risparmi individuali. Il consumo sotto tutte le sue forme, ed anche sotto quella delle spese pubbliche, non ha in sè la propria ragione e misura, ma presuppone la produzione, si coordina al valore dei beni ed è determinato e regolato da esso. Ricercare nel consumo la ragione economica della finanza pubblica è come rivolgere l'attenzione alle conseguenze di un fatto complesso senza studiarne le premesse da cui derivano e le condizioni che ne costituiscono la base e la legge. I fenomeni finanziari, come quelli della economia sociale, provengono dalla medesima. sorgente e sono determinati da quelle cause che riguardano i bisogni e l'attività degli uomini in relazione col mondo esterno. E il cómpito della scienza è appunto questo, di scoprire sotto le forme diverse l'azione delle stesse cause, e di correggere la erronea percezione dei fatti, dimostrando la identità della loro natura essenziale, nascosta nelle apparenze differenti.

§ 9.—La teoria dello «scambio» di servigi pubblici con ricchezze private è immaginaria e artificiale, perchè presuppone la coesistenza di beni permutabili, e una parità di condizioni fra le parti contraenti, i cittadini e lo Stato, che sono contraddette dalla realtà. Bisogna ammettere innanzi tutto che i servigi resi dallo Stato formino parte della ricchezza al pari dei beni materiali; e che, in secondo luogo, si stabilisca fra gli uni e gli altri un rapporto di permutabilità, simile a quello che passa tra le merci scambiate. E la spiegazione del fatto sarebbe questa, che le spese pubbliche formano l'equivalente di altri beni economici, ed entrano nella sfera degli scambi, propriamente detti, regolati dal prin-

cipio del valore oggettivo. Trattandosi di bisogni pubblici, dice il Bastiat, i quali hanno i caratteri della generalità e dell'uniformità, conviene provvedere alla loro soddisfazione mediante il concorso di tutti i consociati e l'opera di alcuni agenti stipendiati a spese e a vantaggio di tutti. Gli elementi primi della economia sociale non si alterano menomamente in questa forma di scambio, perchè vi ha sempre una prestazione reciproca di sforzi e di servigi. I funzionari pubblici lavorano per soddisfare i bisogni dei contribuenti e i contribuenti lavorano per soddisfare i bisogni dei funzionari. I servigi pubblici, come i privati, non sono che forme particolari dello scambio. E però, conclude il Bastiat, i principii essenziali dello scambio rimangono intatti in tutti i casi.

Contro questa dottrina, che viene espressa in vari modi dai suoi propugnatori, e si riflette anche nel pensiero di altri scrittori che sostengono opinioni diverse, si oppongono molte cose. Le contribuzioni che i privati pagano allo Stato non hanno sempre e nella maggior parte dei casi per correspettivo un servigio particolare. E posta anche la corrispondenza fra la somma dei servigi pubblici e la somma delle spese pubbliche, è impossibile determinarla in ogni atto concreto e relativamente ad ogni singolo individuo. La equivalenza generale non potrebbe risolversi in una equivalenza particolare di beni, e perderebbe la massima parte della sua efficacia e del suo significato. Oltre di ciò, il principio delle prestazioni reciproche non deve confondersi col principio degli scambi propriamente detti: perchè l'uno ha un senso più largo e si riferisce ad ogni specie di contrattazione, mentre l'altro riguarda soltanto la permutazione delle merci. Ora i servigi pubblici e privati sono veramente beni permutabili, ch'entrano per sè stessi nello scambio, secondo le relazioni del valore og-

gettivo? La risposta non può essere che negativa, solo che si ponga mente alle differenze essenziali che passano fra questi due termini. La ricchezza prodotta si scambia nelle sue varie parti, secondo rapporti di valore che derivano dalle loro condizioni intrinseche e che sono uniformi e invariabili per ciascun individuo. I servigi sono retribuiti con beni materiali diversamente dai privati, secondo l'apprezzamento vario, ch'essi ne fanno. Lo scambio si effettua in base alla produzione, e allarga la cerchia delle soddisfazioni, accresce l'utilità dei prodotti materiali per entrambe le parti; la prestazione di servigi presuppone bensì la ricchezza, ma ne attenua l'utilità, ne restringe l'uso per chi li riceve. Insomma altra cosa è la produzione, e l'attività economica degli uomini che si esercita sulla materia è legata alle leggi del mondo fisico, ed ha per risultato la ricchezza; ed altra cosa la loro attività generale, rivolta a scopi diversi. I servigi pubblici, al pari dei privati, rappresentano o gli stessi bisogni soddisfatti, come quelli della sicurezza, della giustizia, della civiltà e simili; oppure l'opera intermedia di quegli agenti che procurano questa soddisfazione, che servono al conseguimento di questi scopi. E il mezzo necessario per ottenere tutto ciò, la condizione economica indispensabile è quella parte di ricchezza, che mentre è destinata all'uso dei funzionari e ufficiali pubblici, e soddisfa i loro bisogni privati, giova ad un tempo a soddisfare i bisogni collettivi della società dianzi accennati, ma viene sottratta ai bisogni privati dei contribuenti. Vi ha quindi una destinazione o un impiego speciale, non uno scambio di ricchezze. E infatti i beni materiali si scambiano fra di essi, a misura che sono prodotti, senz'altra condizione, all'infuori della loro esistenza; ma i servigi non potrebbero esistere, non potrebbero scambiarsi, se in pari tempo non vi fossero beni materiali che ne

costituiscono la base economica. Lo scambio non è che una forma della produzione, fondata sulla divisione del lavoro.

Adunque la prestazione dei servigi pubblici significa l'uso che si fa di una parte della ricchezza per certi scopi determinati, per la soddisfazione di bisogni comuni. E le ragioni, le leggi di questo fatto devono ricercarsi, non nel valore oggettivo che regola lo scambio delle merci, ma in un principio diverso e più alto di valore soggettivo, secondo cui avviene la produzione e l'uso della ricchezza. I servigi, da qualunque aspetto si considerano, non costituiscono oggetti di valore, beni permutabili, ma bisogni, scopi, a cui è destinata una parte delle ricchezze secondo il valore ch'esse posseggono relativamente agli altri o a tutti gli impieghi possibili.

§ 10. — Nei sistemi dei teorici moderni prevale il concetto della «produttività» applicato alle spese pubbliche e ai servigi corrispondenti; concetto che esposto da prima in maniera paradossale, esagerata dallo Storch e dal Dietzel sotto la forma di una « produzione capitalistica » e dal List nella dottrina vaga ed incerta delle « forze produttive, » venne di poi elaborato dallo Stein nella teoria della « riproduttività indiretta » e dal Wagner nella teoria della « produzione diretta. » Secondo l'opinione comune di questi scrittori la finanza consiste in un complesso di mezzi pecuniari destinati all'esercizio di un'industria speciale, in una trasformazione utile di ricchezze materiali in beni immateriali di sicurezza, di potenza e di civiltà. E le spese pubbliche appaiono dotate del carattere produttivo, in quanto che o accrescono il capitale immateriale della nazione, di cui sarebbe parte cospicua lo Stato, o rinvigoriscono ed aumentano indirettamente la produttività delle forze e degli elementi della economia, o danno luogo ad una

produzione particolare di beni immateriali. Esistono quindi tra gli scrittori accennati notevoli divergenze di vedute, e non mancano nelle loro dottrine frequenti contraddizioni fra le premesse economiche stabilite e le conclusioni che se ne ricavano riguardo alla finanza pubblica; come del pari non è rara la incertezza delle idee e l'ambiguità delle espressioni. Ma lasciando da parte l'errore massimo del Dietzel e degli altri economisti che facevano dello Stato e delle istituzioni pubbliche un grande capitale immateriale, e formulavano la stessa dottrina nel senso di una produttività capitalistica attribuita ai servigi amministrativi; giova esaminare questo concetto nella forma in cui venne espresso dallo Stein e dal Wagner.

Il principio della « riproduttività » è, secondo lo Stein, l'anima e la legge del sistema finanziario. Lo Stato adopera e consuma una certa quantità di ricchezze, invece dei privati, per soddisfare bisogni della società e rendere servigi, che sono indispensabili alla vita economica del popolo, alla formazione del capitale, alla produzione e via dicendo. Quest'uso è giustificabile ed utile solo quand'è conforme al principio accennato: e le spese pubbliche diventano riproduttive in quanto per virtù propria rifanno il valore dei beni consumati e danno anche un avanzo che serve all'incremento ulteriore del capitale. Esse formano parte integrale del costo di produzione di tutte le ricchezze. Lo Stato deve rendere nell'amministrazione ai cittadini ciò che ha ricevuto da essi nella finanza: il valore delle ricchezze, che costituiscono le spese pubbliche, deve ricomparire intiero nel valore dei beni prodotti. E la riproduttività degli elementi finanziari si manifesta in un aumento di efficacia produttiva, che contiene l'equivalente della spesa capitalizzata, secondo le norme dell'interesse ordinario. L'economia dello Stato o la finanza

consiste appunto in una vasta circolazione di beni, regolata dai due principii della riproduttività e della capitalizzazione.

Questa dottrina sistematica, in cui si trovano rifusi molti concetti anteriori, per quanto appaia grandiosa e geniale, non regge ad una critica severa. La riproduttività delle spese pubbliche, e s'intende di tutte senza distinzione, è ammessa, supposta, ma non dimostrata in nessun modo, nè per mezzo di un ragionamento deduttivo, nè mediante un'analisi completa dei fatti. Nè lo Stein ci fornisce un criterio qualsiasi per giudicare della utilità delle spese e degli effetti economici dell'amministrazione pubblica. Per convertire la sua ipotesi in una teoria scientifica bisognerebbe dimostrare, che *tutte* le spese pubbliche per la natura loro o per la funzione ch'esercitano sono *necessariamente* produttive, come a un di presso suol farsi del capitale impiegato nelle industrie private. Ma il concetto della riproduttività generale, indiretta, è troppo vago ed incerto perchè si possa ridurre ad una espressione razionale e precisa. Se poi si dimostra che queste o quelle spese particolari sono o possono essere produttive, si nota un semplice fatto, che non ha significato generale, nè valore scientifico. In sostanza qui manca una teoria informata ai medesimi concetti fondamentali, a cui si appoggiano le dottrine economiche ; e l'applicazione del principio della produttività alla finanza pubblica è una semplice analogia, un artificio ingegnoso, ma destituito di ragione e incapace di darci la spiegazione completa dei fatti.

§ 11. — E similmente il Wagner cerca la giustificazione teorica degl'istituti finanziari nei loro risultati economici, e ricostruisce in una forma più larga e spiccata la dottrina della « produzione. » Egli considera lo Stato come un ente che ha personalità propria reale, distinta da

quella degl' individui, di cui si compone; ed afferma ch' esso esercita nelle sue varie funzioni un ramo o più rami speciali d' industria, attende alla produzione di beni immateriali o di servigi che valgono a soddisfare bisogni umani. Lo Stato toglie ai privati una parte delle loro ricchezze, e ne fa loro la restituzione in forma diversa mediante i servigi pubblici. Ma questi servigi son dovuti all' operosità di un certo numero d' individui, che, adoperando i beni materiali, forniti loro dalla società, possono soddisfare i bisogni collettivi; e rappresentano quindi un impiego speciale definitivo, non una produzione di ricchezza. Certo la soddisfazione di tali bisogni e l' uso che a tal uopo deve farsi delle ricchezze, avvengono in modo speciale e sotto quella forma organica, collettiva, ch' è propria degli enti politici e delle loro funzioni; ma non occorre immaginare per ciò che lo Stato renda per sè dei servigi, e si frapponga, come personalità intermedia, tra coloro ch' esercitano quelle funzioni, e i cittadini che contribuiscono alle spese. I servigi pubblici, come cosa distinta dall' opera dei funzionari e agenti governativi, non esistono in nessun modo. E quindi non rimane altro che la soddisfazione di certi bisogni mediante l' uso di beni materiali, necessari o come mezzi diretti o come retribuzione delle persone addette a tale ufficio.

La dottrina del Wagner dimostrasi anche più erronea e contraddittoria nelle conseguenze pratiche e nelle applicazioni alle varie parti della finanza. Se fosse vero che qui abbiamo una duplice produzione, nel senso proprio della parola, da una parte produzione di beni immateriali o servigi e da un' altra produzione di ricchezze materiali, lo scambio dovrebbe effettuarsi secondo le leggi della permutabilità intrinseca o del valore relativamente a tutti i singoli contraenti. Il Wagner però afferma che questo principio si riduce alla equivalenza

o corrispondenza generale fra la somma delle spese pubbliche e il complesso dei servigi o beni immateriali; e che i singoli cittadini devono fornire il proprio contributo indipendentemente da qualunque correspettivo particolare, per un semplice dovere verso lo Stato e a norma di un criterio di giustizia distributiva. Egli stabilisce il suo sistema di economia finanziaria su queste tre proposizioni fondamentali, fra cui il nesso è apparente e la contraddizione profonda. Lo Stato produce beni immateriali, servigi, che si scambiano con ricchezze materiali private; in questa specie di scambio il principio della permutabilità regola soltanto la corrispondenza fra la quantità delle ricchezze che costituiscono la spesa totale, e la quantità dei beni che formano il prodotto; le singole parti di cui si compone quella spesa sono pagate dai cittadini senza riguardo al risultato, al vantaggio particolare, ma per semplice dovere di cittadinanza e secondo una regola di giustizia civile. E così è falsato il concetto, distrutta l'efficacia di quel principio economico, con cui si voleva spiegare l'ordinamento naturale della finanza, e di cui si riconoscono impossibili le applicazioni rigorose. Alle premesse stabilite non corrispondono le conclusioni; e i fenomeni finanziari rimangono disgiunti dalla economia sociale e sottratti al dominio delle leggi naturali che governano l'attività economica degli uomini in tutte le sue manifestazioni più svariate. Infatti, poichè la teoria della produzione non può darci completa ragione di quei fatti, bisogna ricorrere ad altri principii, a criteri estranei, alla sovranità dello Stato, all'idea della giustizia e simili.

Le dottrine della « riproduttività » e della « produzione » come sono svolte specialmente dallo Stein e dal Wagner, occupano nei loro sistemi teorici un posto subordinato a quello dei principii politici, su cui si fonda

lo Stato. La finanza, considerata anzitutto quale parte dell' amministrazione pubblica e sottoposta alle norme del diritto costituzionale, è uno strumento adoperato variamente per conseguire certi scopi determinati e prestabiliti. Il potere e l' azione dello Stato sarebbero, secondo gli scrittori accennati, dati primitivi e indipendenti da motivi economici, e per sè stessi dovrebbero determinare l' esistenza e le basi della economia finanziaria; la quale ritrova di poi, non la ragione di essere o la causa efficiente, ma una semplice giustificazione accessoria nei concetti di produzione o di produttività. E queste dottrine, variamente intese dagli scrittori, in quanto che si attribuisce alle spese pubbliche o l' efficacia indiretta di accrescere il prodotto, la ricchezza generale, o quella diretta di produrre una specie di beni immateriali, convengono in ciò, che la finanza porti in sè stessa, nella sua cooperazione od operazione produttiva le condizioni e gli elementi della propria vita economica, e produca insomma l' equivalente di ciò che consuma. Ma, senza dire che qui sarebbe impossibile qualunque calcolo fra costo e prodotto, trattandosi di elementi eterogenei, in qual modo dovrebbero spiegarsi gli effetti della pressione tributaria (la restrizione dei consumi privati) se veramente ogni incremento di spese pubbliche fosse una forma più estesa di produzione? Il vero si è che nella economia finanziaria il confronto utilitario non è fra il costo e la produzione, ma fra la soddisfazione dei bisogni collettivi e la soddisfazione dei bisogni individuali, secondo la relativa loro importanza, fra i vari modi d'uso della ricchezza. Del resto, ammesse pure quelle promesse erronee, si avrebbe il medesimo concetto della produttività, che ha una lunga storia nella economia sociale, e che, applicato dapprima alla terra, è stato via via esteso all' industria, al capitale, al lavoro, ai servigi personali e ai servigi pubblici collo scopo di darci

ragione della rendita, del profitto, dell' interesse, del salario e della retribuzione pagata a coloro che rendono i servigi anzidetti. Il progresso scientifico ha distrutto completamente questo edificio immaginario, e ha dimostrato che le relazioni fra le varie parti del reddito, le quali formano l' ordine della distribuzione e del consumo, presuppongono bensì la produttività, ma dipendono da quelle cause che determinano il valore dei prodotti, che governano la condotta degli uomini relativamente all' acquisto e all' uso delle ricchezze nelle condizioni reali, stabilite dalla natura. E però quand' anche fosse dimostrata la produttività economica degl' istituti amministrativi, non potrebbe dedursene alcuna conseguenza per la soluzione del nostro quesito, nè ricavarsi alcun principio che valga a chiarire la natura e determinare la proporzione delle spese pubbliche colla ricchezza generale.

§ 12. — Il predominio dei principii politici e giuridici nella finanza pubblica ha nociuto grandemente alla ricerca positiva delle cause, allo studio scientifico dei fenomeni finanziari. Si tratta di fatti essenzialmente economici, di cui bisogna ricercare la ragione nelle leggi ordinarie dell' economia; e invece si sono proposte spiegazioni e adottate dottrine che s' informano a concetti estranei, come quelli della potenza dello Stato, del diritto pubblico, della prevalenza di alcune classi sociali e simili. Coloro che sono animati da tendenze ottimistiche, idealistiche, ritrovano negli scopi e nell' azione dello Stato, nel suo cómpito altissimo di attuare la giustizia, la ragione degl' istituti finanziari, dei loro mutamenti e progressi. Ed altri invece inclinati a riconoscere ed esagerare le profonde disuguaglianze esistenti fra le classi sociali e a investigare le cause economiche od etnologiche che le producono, attribuiscono a questo fatto gli ordini costituiti e variabili della finanza. Secondo la

prima opinione i successivi sistemi finanziari dovrebbero riflettere le applicazioni continue dell' idea della giustizia, effettuate dallo Stato nell' ordinamento delle spese e delle entrate pubbliche; e secondo l' altra opinione le conseguenze di un potere politico, esercitato a beneficio di coloro che possiedono la forza o il potere economico. Ma, come si è detto di sopra, il potere dello Stato è circoscritto dentro limiti definiti, non può contraddire alla natura umana, e non può quindi violare quelle leggi meccaniche, secondo cui si effettua la produzione e l' uso delle ricchezze, e si determinano le relazioni delle spese pubbliche colla economia dei privati. E d' altra parte i principii politici, giuridici e morali, che informano la politica finanziaria, in tanto hanno valore e significato pratico, in quanto si riferiscono e si appoggiano alle stesse leggi economiche e rimangono, per così dire, nella loro sfera di azione. Adunque nè la costituzione politica della società e dello Stato, nè le massime dominanti del diritto e della morale possono darci la spiegazione completa obbiettiva dei fenomeni finanziari, i quali dipendono da quella legge fondamentale che governa l' attività economica degli uomini, e si riflette nella potenza dello Stato e nell' applicazione delle norme giuridiche alle varie parti dell' amministrazione pubblica.

I concetti estranei, principalmente politici, che son prevalsi finora nella finanza pubblica si connettono in modo diverso con alcuna delle tre dottrine accennate di sopra, cioè quelle della produttività, dello scambio e del consumo, e sono coordinati a fini di arte finanziaria, non di scienza propriamente detta. Così tutti i sistemi finanziari che implicano in qualunque maniera l' idea del semplice consumo materiale, si possono esprimere e graduare nei termini seguenti: posto che la finanza sia un carico, un sacrificio per i privati, con-

sumo improduttivo di una parte della ricchezza per l'economia sociale, lo Stato impone quel sacrificio a tutti per forza del suo diritto di sovranità, o ne riparte il carico ai cittadini, secondo le norme di giustizia, oppure effettua il consumo a danno di alcune classi sociali più deboli e a beneficio di altre dominanti. Lo Stato, organo di giustizia, o strumento di preponderanza sociale, è il primo fattore diretto degli ordini finanziari. Ma, prescindendo dalle variazioni accidentali e da certe forme irregolari, temporanee della finanza, non può spiegarsi in quella guisa l'origine sua, la sua ragione e la stessa esistenza, come un fatto permanente e normale della società. Perocchè nè la potenza delle classi dominanti è illimitata e arbitraria, nè l'attuazione di certi principii giuridici e morali possibile nella economia privata e pubblica, all'infuori di quelle leggi naturali che determinano l'attività degli uomini, il lavoro, il risparmio, la produzione, e i rapporti fra la ricchezza prodotta e i vari bisogni umani. Qui deve ricercarsi la base e la ragione obbiettiva degl'istituti finanziari.

E però il fatto, che una parte della ricchezza generale è destinata agli scopi dello Stato e degli altri enti collettivi, è un uso immediato e definitivo, che si fa di quei beni per soddisfare certi bisogni; o, se così vuolsi, un fatto di consumo che presuppone la produzione, si connette variamente colla distribuzione e colla circolazione, ed è determinato in tutte le sue forme dalle leggi ordinarie della economia. E la scienza per darne una completa spiegazione deve risolvere i quesiti seguenti: per quali motivi e in quale proporzione è prodotta la ricchezza che serve al consumo pubblico; in qual modo e con quale misura vi contribuiscono le varie classi sociali; quali atti di scambio intervengono e si coordinano allo stesso consumo. La finanza, come un uso spe-

ciale e ordinario della ricchezza, dev' essere considerata in relazione colla produzione, colla distribuzione e colla circolazione, e subordinata al principio fondamentale che governa ogni parte della economia sociale.

CAPITOLO III.

La finanza pubblica e il principio del valore nella economia sociale.

§ 13.—I fatti e gl'istituti finanziari non formano che speciali manifestazioni dell' attività economica degli uomini, che nella più grande varietà dei casi deriva dagli stessi motivi, segue le medesime leggi, porta l'impronta di caratteri uniformi. Per averne la spiegazione scientifica, bisogna risolverli nei loro elementi semplici, e sottoporli al processo dialettico della economia sociale. La causa principale degli errori notati di sopra sta in ciò, che ai fenomeni finanziari si applicavano concetti diversi od estranei; e gli stessi concetti e vocaboli economici come quelli dei beni permutabili, del valore, del lavoro, del capitale e simili, erano intesi, adoperati in modi differenti. Si alterava il metodo e il linguaggio severo della scienza economica, ed erano frequenti le ambiguità, continui gli errori.

La finanza pubblica, ch' è una forma speciale di consumo delle ricchezze, si connette intimamente con tutte le parti della economia, e dipende sostanzialmente dallo stesso principio fondamentale. Gli elementi, di cui si compone, sono desunti dalle private economie e non esistono veramente che in esse. La vita finanziaria dello Stato, considerata nella sua realtà obbiettiva, si risolve in una parte della vita economica dei cittadini, regolata in tutte le sue manifestazioni da principii uni-

formi. L' uso della ricchezza nelle spese pubbliche per i motivi da cui dipende e le cagioni intrinseche che lo determinano, non differisce da quello che ha luogo nelle spese private, benchè ne siano diversi gli oggetti e diversa la forma.

Intanto le varie categorie logiche della economia si rannodano al concetto dei bisogni, a cui si riferiscono tutti gli altri fatti economici. Dall' esistenza dei bisogni deriva l' utilità delle cose, il lavoro dell' uomo indispensabile a trasformare utilmente la materia, il valore dei beni limitati in quantità o inferiori al bisogno, quale norma direttiva della condotta umana in ordine alla loro produzione e al loro uso, e quindi il possesso, lo scambio, il capitale e via dicendo. Dalla molteplicità e graduazione dei bisogni, posti a riscontro colle cose utili, molteplici anch' esse e diverse per qualità e quantità, dipende la formazione del valore, lo svolgimento dell' attività economica e gli altri fatti simili. In generale l' importanza attribuita da ognuno alle cose valevoli, di cui può disporre, è in ragione inversa della loro quantità e in ragione diretta della intensità dei bisogni corrispondenti. Il valore delle ricchezze possedute da ciascun individuo si desume dalla utilità finale, ossia dall' importanza relativa dell' ultimo bisogno soddisfatto o alla cui soddisfazione si può provvedere. E però da una parte il concetto dell'utilità finale regola il lavoro e l' intiero processo della produzione, in quanto che rappresenta o racchiude un complesso di beni e di piaceri che vince la somma degli sforzi e dei sacrifici all' uopo occorrenti. Il lavoro non ha luogo che nei casi in cui la soddisfazione ch' esso procura agli uomini è più grande della pena che loro arreca. E d' altra parte secondo lo stesso concetto della utilità finale avviene l' uso della ricchezza prodotta, e la sua ripartizione tra il consumo immediato e lo scambio, tra la soddisfazione di bisogni presenti e di bisogni

futuri, per modo che se ne abbia l'impiego più proficuo. Di tutti i beni posseduti in un dato momento da ciascuna persona è assegnata ad ogni categoria di bisogni la parte corrispondente alla intensità e importanza relativa di essi. E se avviene lo scambio, invece dell'uso diretto della ricchezza, la ragione è che con esso si ottiene un'utilità maggiore; e se ha luogo la capitalizzazione invece del consumo immediato dei beni, la ragione è la stessa, perchè a un certo punto i bisogni presenti hanno importanza minore di altri bisogni futuri. Il medesimo principio regola la produzione e l'uso delle ricchezze, in tutte le loro forme; e vale generalmente per tutti i privati, quantunque nelle singole applicazioni differisca grandemente da individuo a individuo, secondo lo stato particolare dei suoi bisogni e delle sue facoltà. E su queste basi si fonda il bilancio di ogni singola economia, informato al concetto della utilità finale o del valore soggettivo, così nella sua estensione, come nelle sue varie parti; stantechè in esso i beni ricevono quella destinazione ch'è determinata dall'importanza relativa dei bisogni, ed hanno quell'impiego che riesce all'individuo più proficuo. L'attività economica degli uomini si esercita nella produzione e nell'uso delle ricchezze e si riparte opportunamente fra la soddisfazione delle varie specie di bisogni presenti e futuri a norma dello stesso principio fondamentale. Il bilancio rappresenta il sistema meccanico, fondato sovra una legge inviolabile di natura, la legge dell'utilità, secondo cui si producono i beni materiali e si adoperano economicamente per i vari scopi della vita. Tutto ciò, che non è conforme a questa legge, contribuisce allo squilibrio del bilancio e quindi alla rovina dell'economia privata.

§ 14. — Quella parte di ricchezza, ch'è destinata agli scopi dello Stato, corrisponde ai bisogni collettivi, i quali

entrano nella serie indefinita dei bisogni umani, e al pari degli altri esigono una soddisfazione proporzionata. Togliendo di mezzo ogni cagione intermedia e puramente immaginaria, si può comprendere che la esistenza e personalità dello Stato consiste nell'insieme organico, nella consociazione delle persone singole. I bisogni così detti pubblici o dello Stato non sono che bisogni dei singoli uomini, considerati, non quali individui e nella sfera della loro vita privata, ma quali consociati, quali membri di un consorzio politico necessario, in cui si svolge la loro vita collettiva. E dati gli scopi dello Stato, nei quali è implicito l'interesse comune dei cittadini, come sarebbero quelli della sicurezza, della potenza, della coltura e simili, e posta la necessità obbiettiva di impiegarvi una parte della ricchezza, ne derivano i bisogni corrispondenti, per soddisfare i quali occorre l'applicazione di una parte proporzionata dell'attività economica degli individui. I servigi pubblici, che rappresentano la soddisfazione dei bisogni collettivi, sono possibili soltanto a condizione che una certa quantità di beni materiali sia destinata a tal fine o per il mantenimento delle persone che ne costituiscono gli organi necessari o per l'acquisto degli oggetti che ne formano gli strumenti e i mezzi indispensabili. Le spese pubbliche corrispondono a bisogni collettivi, sentiti e apprezzati diversamente dai singoli membri del consorzio politico, i quali per provvedervi devono impiegarvi una parte della loro ricchezza o dedicarvi una parte della loro attività produttiva. E la regola di questa attività, il criterio e la norma della soddisfazione dei bisogni è parimente nella economia finanziaria il principio del valore; stantechè in esso si riflette la natura e importanza dell'ultimo bisogno che potrà essere soddisfatto o il grado finale della utilità dei beni disponibili appartenenti ad ogni persona; e da esso dipende l'uso e la destinazione

degli stessi beni, la direzione e l'energia del lavoro. La ripartizione che ordinariamente si fa delle ricchezze tra i vari scopi della vita privata e pubblica è governata da questo principio, per modo che bisogni relativamente più forti ed urgenti sono soddisfatti a preferenza degli altri, dentro quei limiti segnati dalla legge fondamentale dell' utilità o dalla sua proporzione cogli sforzi e i sacrifici necessari. E quindi la possibilità e la misura delle contribuzioni private alle spese pubbliche variano grandemente nelle singole economie a seconda dello stato dei bisogni e delle ricchezze individuali. La stessa norma di proporzione vale per tutti i membri del consorzio civile, nella economia e nella finanza, così per le spese private come per le pubbliche. E ciascun individuo, regolando la propria attività relativamente alla produzione e all' uso delle ricchezze secondo il principio del valore soggettivo o della utilità finale, ottiene quel risultato che il Sax chiama « soddisfazione armonica dei bisogni individuali e collettivi, » e che nel complesso ci presenta fra i vari individui aspetti diversissimi e tanti quanti sono gli stati delle private economie.

§ 15. — In questo modo si costituisce la finanza dello Stato quale risultante delle valutazioni individuali della ricchezza destinata alla soddisfazione di una specie determinata di bisogni in una forma particolare, collettiva. Le spese e le entrate pubbliche sono essenzialmente spese ed entrate dei cittadini, adoperate per gli scopi comuni della sicurezza, della potenza, della civiltà e simili. E però il bilancio finanziario dello Stato non esiste, che in quanto esistono i bilanci economici degl' individui, e si risolve in un grandissimo numero di partite, che hanno il loro posto, la loro sede naturale negli stessi bilanci privati. Ciascuna di queste partite entra in un bilancio individuale, di cui è parte integrante, e segue la legge fondamentale di esso. La finanza pubblica non è costituita

di elementi economici distinti o isolati in qualsiasi modo, ma di elementi che esistono nelle private economie, si connettono intimamente cogli altri e sono soggetti egualmente alle leggi della meccanica degl' interessi. Ne segue che per chiarire la composizione naturale del bilancio pubblico e dimostrare le cause da cui dipende, bisogna considerare le singole partite che lo compongono nelle loro relazioni normali e in quanto risiedono nella sfera delle economie private. E poichè queste partite, che possiamo chiamare finanziarie o pubbliche, non sono in sostanza che partite dei bilanci economici dei cittadini, si devono considerare sotto tre aspetti diversi: o nell' ordine interno d' ogni bilancio individuale e relativamente alle altre partite, di cui si compone, secondo il principio fondamentale che governa la produzione e l' uso delle ricchezze; o nelle relazioni esterne dei vari bilanci privati, nelle proporzioni diverse che quelle partite assumono in essi conformemente alla legge della distribuzione delle ricchezze; o negli scambi e nelle transazioni intermedie, che hanno luogo nella circolazione delle ricchezze in ogni periodo di tempo per la determinazione economica delle stesse partite componenti il bilancio finanziario. In altri termini il fatto complessivo che costituisce l' essenza della finanza pubblica, ci si presenta da prima come una forma speciale del consumo o dell' uso immediato della ricchezza e si riferisce alla produzione e all' attività economica in generale; indi acquista proporzioni differenti messo a riscontro colle diverse condizioni economiche dei privati e delle classi sociali, ed entra quindi nell' ordine della distribuzione; e finalmente si determina in vario modo nei periodi successivi di tempo, secondo le relazioni dello scambio per i singoli cittadini. Considerando lo stesso fatto dal punto di vista di ogni individuo, si riduce anzitutto ad una certa contribuzione alle spese pubbli-

che, che costituisce una partita del suo bilancio economico, e ch' è determinata relativamente alle altre partite dal principio del valore soggettivo; ma, a seconda che variano le proporzioni dei bilanci privati o i rapporti della distribuzione, differiscono da individuo a individuo quelle contribuzioni o partite finanziarie ; e infine acquistano nei singoli casi un valore diverso, secondo la forma concreta che assumono nella circolazione delle ricchezze. È questo l' ordinamento naturale della finanza nella economia o nella meccanica degl' interessi umani, in cui s' incardina, risiede e si svolge.

Giova chiarire meglio questo concetto fondamentale, che contiene gli elementi essenziali e i rapporti intrinseci di tutti i fenomeni e istituti finanziari. Il bilancio dello Stato si compone economicamente, come abbiamo detto, di molteplici e varie partite, che hanno il loro posto nei bilanci privati, e non possono esistere che come parti integranti di essi. Per dare la spiegazione di questo fatto bisogna anzitutto dimostrare quando e perchè ognuna di queste partite trova la sua sede nel bilancio individuale, in conformità del principio del valore ; e come a norma dello stesso principio sta in certe relazioni e proporzioni colle altre partite componenti il medesimo bilancio. Un'alterazione dell'equilibrio per le ragioni dette di sopra, non può essere che un fatto accidentale, particolare e non durevole, perchè contrario alla legge di utilità che determina le azioni economiche degli uomini. Ma appunto per ciò, che ogni partita finanziaria è nel bilancio privato proporzionata al tutto o legata intimamente con esso, differisce dall' uno all' altro bilancio e diversifica nelle variazioni successive di ciascuno di essi, secondo il valore delle ricchezze che lo compongono. E infine perchè differiscono ed hanno un valore diverso nei vari bilanci individuali, quelle partite che costituiscono la finanza, sono per-

mutate spesso fra gli uni e gli altri, e danno luogo ad atti di scambio e di credito o a transazioni vantaggiose per entrambe le parti contraenti. Ecco il processo naturale, dialettico, necessario dei fenomeni finanziari: i quali dipendono dall' esistenza dei bisogni collettivi e formano una specie di consumo, si connettono colla produzione, fanno parte della distribuzione ed entrano nella circolazione delle ricchezze. E da ciò i quesiti essenziali, a cui deve rispondere la teoria generale delle finanze: 1° come e perchè una contribuzione pubblica trova posto tra le partite del bilancio privato; 2° in quali relazioni sta colle altre partite componenti lo stesso bilancio; 3° in quali proporzioni colle partite finanziarie degli altri bilanci individuali, diversi o variabili; 4° quali forme concrete assume nel passaggio dall' uno all' altro bilancio. Le risposte ai primi tre quesiti dimostrano le relazioni della finanza col consumo, colla produzione e colla distribuzione delle ricchezze; e formano l' argomento di questo e del capitolo seguente. Le risposte all' ultimo quesito dimostrano le relazioni della finanza colla circolazione; e costituiscono l' oggetto di un altro capitolo consecutivo.

Capitolo IV.

La finanza pubblica e la produzione e distribuzione delle ricchezze.

§ 16. — Le cagioni esterne delle spese pubbliche e degli ordini finanziari sono conosciute da tutti, perchè a tutti appare manifesta la necessità dei beni materiali per l' esercizio delle funzioni amministrative dello Stato e l' adempimento dei suoi uffici connessi col bene generale della società. L' esistenza dei bisogni collettivi,

obbiettivamente considerati, è in generale un fatto inconcusso; ma, poichè gli stessi bisogni presuppongono, come gli altri, un soggetto, che li senta, li apprezzi e li soddisfaccia, e questo soggetto non può essere una persona morale, come lo Stato, devono necessariamente attribuirsi agl' individui. I quali, legati fra loro naturalmente da vincoli di sociabilità, si trovano uniti in un consorzio politico necessario, perchè sentono l'impulso dei bisogni comuni della sicurezza, della giustizia, della potenza, della civiltà e simili, che non possono essere soddisfatti, se non in forma collettiva, mercè la cooperazione di tutti. E quindi i bisogni collettivi costituiscono il punto di partenza della economia finanziaria, il fatto primordiale, da cui dipende l' origine e lo svolgimento delle spese e delle entrate pubbliche, e a cui si rannodano gli altri fatti e istituti finanziari. Ciascun cittadino ottiene in via normale col proprio lavoro, coll' intiera attività economica la soddisfazione relativamente completa dei suoi bisogni, individuali e collettivi: e in questo rapporto è il nesso intimo tra la finanza e l' economia sociale.

Ora mentre i bisogni umani sono vari e indefiniti, la produzione delle ricchezze è sempre limitata, per modo che basta soltanto a soddisfarne un numero determinato. E l' ordinamento naturale della economia poggia, come fu detto, su questi due principii: che la somma degli sforzi e dei sacrifici inerenti ad una serie di atti produttivi sia inferiore di un grado minimo al complesso delle soddisfazioni ottenute; e che la quantità di ricchezza prodotta sia destinata a soddisfare i bisogni relativamente più forti ed intensi. In tal modo si effettua la legge della massima utilità nella produzione e nell' uso dei beni materiali. Il primo dei due principii accennati segna i limiti dell' attività economica, l'estremo grado d' intensità del lavoro e del risparmio, corrispon-

dente all' importanza degli ultimi bisogni soddisfatti, e stabilisce il rapporto fondamentale, inerente all' equilibrio del bilancio economico privato. L' altro principio determina l' ordine interno dello stesso bilancio, o le proporzioni con cui è ripartita la ricchezza fra i vari bisogni a seconda della loro natura e importanza relativa. Non è possibile assolutamente la produzione, che implica sforzi e sacrifici penosi, se non riceve l'impulso da bisogni la cui soddisfazione contiene un piacere maggiore: e data la quantità dei beni prodotti, il loro uso effettivo dipende dall' importanza degli stessi bisogni che ne assorbono quote proporzionate. Per questo rispetto non vi ha differenza sostanziale fra le varie applicazioni della ricchezza nella vita privata e nella pubblica; perchè in tutti i casi è necessaria la produzione; indispensabili i motivi sovraccennati, e si adoperano le ricchezze nel modo che si crede più proficuo, o per bisogni più forti ed urgenti. Lo Stato, che ha il cómpito di rendere i servigi pubblici mercè l'opera di agenti governativi, riceve i beni materiali occorrenti dai cittadini sotto forma d' imposta o in altro modo equivalente. E appunto questa contribuzione individuale alle spese pubbliche, in quanto richiede una serie di sforzi e di sacrifici, ha la sua ragione nella relativa importanza dei bisogni collettivi, a cui si riferisce. Nella ripartizione della ricchezza, posseduta da ciascuno, fra i vari scopi, privati e pubblici, si riflette la graduazione di tutti i bisogni corrispondenti e diversi per natura e intensità. Ne segue che un bisogno collettivo meno forte cede il posto ad un bisogno individuale più forte, nella soddisfazione, e viceversa, sino al limite estremo, segnato dalla quantità dei beni disponibili. Così, per esempio, se un bisogno individuale ha un' importanza come 10, un bisogno collettivo un'importanza come 9, e un altro bisogno individuale un'im-

portanza come 8, e se la ricchezza esistente nel bilancio privato non basta a soddisfarli tutti e tre, resterà insoddisfatto l'ultimo ritenuto meno importante.

§ 17. — Se non che a misura che le ricchezze, possedute dagl'individui si accrescono, scema l'utilità del loro impiego finale od è sempre minore l'importanza dell'ultimo bisogno soddisfatto, da cui si desume il valore soggettivo di esse. Dall'infima classe di uomini, che dispongono appena di ciò ch'è strettamente necessario a soddisfare i bisogni primi dell'esistenza, fino alla classe più elevata che possiede ricchezze cospicue si può fare un'estesa graduazione di fortune private diversissime e di bilanci individuali, che ci presentano le più svariate proporzioni, determinate sempre dalla medesima legge, che abbiamo accennàto. La stessa quota di beni ha per ciascuna di queste classi, per ognuno degl'individui un valore diversissimo, corrispondente all'uso meno proficuo che potrà farsene, alla intensità dell'ultimo bisogno che potrà soddisfarsi. Questo valore costituisce la regola che governa l'uso generale della ricchezza e determina le varie partite di ogni singolo bilancio, conformemente alla importanza relativa dei bisogni corrispondenti. O in altri termini l'impiego utile, normale dei beni materiali non avviene che dentro i limiti e secondo le proporzioni stabilite dalla legge del valore soggettivo. Applicandosi lo stesso principio alla parte di ricchezza, che forma la contribuzione di ciascun cittadino alle spese pubbliche, se ne ricavano i due corollari seguenti, i quali ne determinano il posto e le proporzioni fra le partite del bilancio privato. In primo luogo *la soddisfazione dei bisogni collettivi per parte di un individuo è possibile in generale, quand'essi hanno un'importanza maggiore di quella attribuita agli ultimi bisogni individuali, che segnano il grado finale di utilità della ricchezza*

posseduta. Così, per esempio, se in uno dei bilanci più cospicui il grado finale di utilità o il valore soggettivo dei beni materiali arriva a 2, tutti i bisogni collettivi che hanno un' importanza di 3, 4, 5, possono essere soddisfatti gradatamente insieme cogli altri bisogni privati di grado superiore. Ma se in uno dei più piccoli bilanci, il valore della ricchezza è desunto da un grado finale di utilità come 8, tutti i bisogni collettivi che hanno un' importanza minore di 7, 6, 5, non possono trovare alcun mezzo di soddisfazione. E se un nuovo bisogno collettivo si manifesta, a cui è attribuita una intensità relativa di 5, esso avrà la sua partita corrispondente, sotto forma di contribuzione, in quei bilanci privati, nei quali il valore della ricchezza è determinato da un grado finale di utilità inferiore, come 4, 3, 2, e non l' avrà negli altri bilanci, in cui il valore della ricchezza è determinato da un grado finale di utilità superiore, come 6, 7, 8. E in secondo luogo *la soddisfazione dei bisogni collettivi presso vari individui è più o meno larga e la quantità di beni che assorbono maggiore o minore, secondo la differenza che passa fra la importanza loro propria e quella degli ultimi bisogni che possono soddisfarsi e da cui deriva il valore della ricchezza*. Le proporzioni, che assume la contribuzione pubblica nei diversi bilanci privati, si riferiscono alla loro maggiore o minore ampiezza e dipendono dalla differenza accennata. Così dato un bisogno collettivo, a cui si attribuisce una intensità relativa pari a 5, esso troverà i mezzi di soddisfazione e avrà una partita sua propria in tutti i bilanci, nei quali il valore della ricchezza o il grado finale di utilità è inferiore, come 4, 3, 2; ma questa partita sarà dall' uno all' altro bilancio quantitativamente molto diversa, secondo la differenza fra 5 e 4, 3, 2, cioè via via maggiore, a misura che la stessa differenza si accresce, e

da 5-4 diventa, 5-3 o 5-2. La ragione si è che nel primo caso la ricchezza destinata a soddisfare il bisogno collettivo non può essere sottratta che ad una specie di bisogni privati, nel secondo a due specie e nel terzo a tre specie di grado inferiore. La ricchezza disponibile per i bisogni collettivi, una volta che sia determinata l' importanza relativa di questi, si aumenta nella stessa ragione, in cui si abbassa il valore soggettivo nei singoli bilanci individuali. E però la distanza che passa fra il grado di utilità attribuito all' uso della ricchezza per iscopi pubblici e il grado finale di utilità della stessa ricchezza determina la proporzione del contributo privato alle spese pubbliche.

§ 18. — Si avverta però che il principio generale del valore soggettivo applicato alla produzione e all'impiego delle ricchezze non deve confondersi con quello speciale che riguarda lo scambio dei beni permutabili. Non può parlarsi veramente di un valore uniforme o proprio dei servigi, ma dell' utilità che si ottiene adoperando la ricchezza a questo fine. Il calcolo utilitario che s' istituisce in tal caso consiste nel paragone fra la soddisfazione di alcuni bisogni, poniamo collettivi, e la soddisfazione di altri bisogni privati, a cui si rinunzia, perchè meno forti od urgenti. Mentre il valore oggettivo o di scambio è inerente a tutte le cose utili e limitate, uguale per tutti, ricchi e poveri, come la risultante media di tutte le valutazioni individuali, che assume un carattere uniforme, il quale copre e nasconde le origini e gli elementi diversi: il valore soggettivo degli stessi beni relativamente agli usi molteplici, alle forme varie di consumo, ai servigi privati e pubblici, è sempre differente da individuo a individuo, secondo lo stato della economia privata. Così, per esempio, due persone ricevono dallo stesso medico il medesimo servigio per la identica malattia curata in modo eguale per lo stesso

numero di giorni; ma, se si trovano in condizioni economiche differenti, lo pagano diversamente, avendo nel loro bilancio una quota disponibile disuguale, non assorbita dagli altri bisogni dello stesso grado o di un grado più alto d'importanza. E similmente la parte di ricchezza ch'essi possono economicamente destinare ai servigi pubblici di pari importanza, alla soddisfazione di uguali bisogni collettivi, sarà diversa secondo la quantità complessiva delle ricchezze possedute e il loro valore soggettivo. Ma, poichè ciò vale relativamente per tutti i privati, ne deriva una legge di proporzione a norma della quale è fissata la loro partecipazione alle spese pubbliche, e si determinano nei bilanci economici individuali le varie partite che compongono il bilancio finanziario dello Stato. Supponendo pari l'importanza dei bisogni collettivi, quella proporzione è correlativa al grado finale di utilità della ricchezza privata. Di guisa che dato il complesso dei beni, necessari o destinati agli scopi dello Stato, ne segue una ripartizione utilitaria immancabile fra le singole economie in conformità di quel principio di valore; il bilancio finanziario pubblico si risolve, secondo la proporzione indicata, in partite diverse, che prendono posto nei bilanci economici individuali, ed entrano in quell'ordine naturale che forma la base del loro equilibrio.

Un'alterazione durevole di quest'ordine stabilito, o della proporzione utilitaria fra le partite di ogni bilancio, non è possibile senza la rovina della stessa economia e della finanza. Suppongasi, per poco, che lo Stato, abusando del suo potere riguardo a tutti o ad alcuni cittadini, adoperi sistematicamente ricchezze per soddisfare bisogni collettivi meno importanti a scapito di altri bisogni privati, più forti ed intensi, i quali rimangono insoddisfatti o nel presente o nel futuro. Quali saranno le conseguenze? Quelle ricchezze, sottratte dal

fondo di consumo o dal capitale e usate in modo non economico costituiscono per i privati un sacrificio senza compenso proporzionato, una perdita, più che un vero e ragionevole consumo. E la reazione non tarda a manifestarsi. Si rallentano i risparmi e l'accumulazione del capitale, diventato meno rimunerativo, e per la stessa ragione scema l'intensità del lavoro e l'efficacia della produzione. Il risultato è una minore quantità di beni disponibili così per gli scopi dello Stato come per quelli dei cittadini. La soddisfazione dei bisogni richiede sempre una produzione corrispondente; ma la stessa produzione dev'essere coordinata alla più opportuna soddisfazione dei bisogni, conformemente al principio utilitario, detto di sopra. Non sono possibili gli sforzi e i sacrifici inerenti alla produzione, se con essi non si ottiene una utilità maggiore; non è duraturo l'impiego delle ricchezze che arreca vantaggi minori di quelli che potrebbero ottenersi adoperandole in altre guise; e in via normale la legge del valore deve avere nella economia il suo pieno adempimento.

§ 19. — Adunque la ragione economica delle spese e delle entrate pubbliche e in generale dei fenomeni finanziari consiste nella importanza dei bisogni collettivi relativamente alla importanza minore degli altri bisogni, che determinano il grado finale di utilità o il valore soggettivo della ricchezza posseduta da ciascun individuo. E poichè il rapporto che passa fra questi due termini, non solo differisce notevolmente da individuo a individuo nel medesimo tempo, ma muta via via nel corso degli anni, a seconda che si cangia la distribuzione delle ricchezze fra le varie classi sociali, così ne derivano cambiamenti analoghi in tutte le parti della finanza. Le cause che determinano variamente per rispetto ai privati *la importanza dei bisogni collettivi, la importanza degli ultimi bisogni privati*, che potrebbero sod-

disfarsi, e *la differenza* più o meno grande che vi ha fra questi due elementi di fatto, producono ciò che si dice la dinamica del sistema o dell' economia finanziaria.

Le disuguaglianze inerenti alla distribuzione delle ricchezze diventano, com' è noto, sempre maggiori nei paesi più popolati e industriosi per effetto della legge limitatrice, che governa la produzione territoriale; e mentre da una parte il reddito della classe lavoratrice è ridotto via via a ciò ch' è strettamente necessario per i bisogni privati dell' esistenza, e il saggio dei profitti tende a raggiungere il minimo indispensabile per il desiderio effettivo del risparmio; dall' altra parte si svolgè il fenomeno della rendita, secondo la qualità, la posizione e il grado di coltura dei terreni, si formano le grandi fortune, e si accumulano immense ricchezze nelle mani di un numero relativamente piccolo di persone. La graduazione dei patrimoni e dei redditi privati diventa più estesa e diversa, per modo che differisce maggiormente l' apprezzamento e l' uso che gl' individui fanno dei loro beni. A misura che presso le classi più facoltose si accresce la quantità di ricchezza disponibile per i bisogni privati e per bisogni meno necessari ed intensi, si abbassa il loro valore soggettivo o grado finale di utilità, in guisa che una quota maggiore è destinata a soddisfare bisogni collettivi di un grado via via meno elevato. Le disuguaglianze crescenti nel possesso dei beni materiali aumentano la differenza fra l' utilità finale ch' essi raggiungono in potere degli uni, dei meno ricchi, e l' utilità finale che ottengono in potere degli altri, dei più agiati. Da ciò l' espandersi dei bisogni meno importanti in ragione della quantità di ricchezze possedute dagl' individui, le maggiori esigenze della civiltà, la domanda più estesa dei servigi personali e via dicendo. E in quest' ordine di fatti, dipendenti dalle medesime cause, sono compresi gli uffici accresciuti

dello Stato, l'estensione e il miglioramento dei servigi pubblici, e quindi l'aumento delle spese corrispondenti. Il che è dovuto, relativamente parlando, non tanto alla quantità assoluta o all'aumento generale della ricchezza, come ritiensi da molti scrittori, quanto alla ineguale distribuzione di essa fra i privati, i quali ne apprezzano diversamente le singole parti, e ne fanno un uso differente. Si abbassa il valore dei beni posseduti in maggior copia da un certo numero di cittadini, a misura che si accresce la quantità; e così ne rimane una quota maggiore disponibile per le spese pubbliche. Altre sarebbero le condizioni della finanza e degl'istituti amministrativi, e più limitata la sfera d'azione e la potenza economica dello Stato, se la distribuzione delle ricchezze fosse più equabile, e meno disparati i rapporti del valore soggettivo.

L'aumento delle spese pubbliche nei paesi più popolati ed antichi si connette intimamente con una trasformazione notevole dell'ordinamento delle entrate, cioè con un aumento delle contribuzioni dirette, prelevate sul reddito dei più ricchi. Si dirà, che, ridotto il salario al minimo, scema o cessa la possibilità di tassare di più le classi inferiori; e bisogna necessariamente ricorrere alla tassazione diretta delle classi più agiate. La medesima ricchezza che nel mutato ordine della distribuzione viene sottratta al lavoro, e si concentra nel profitto del capitale e nella rendita del possesso fondiario, è sempre la fonte dei proventi fiscali. E certo, secondo ciò che abbiamo detto, se da una parte si restringono i bilanci della classe lavoratrice, e dall'altra si allargano i bilanci della classe dei possessori, devono cambiare le proporzioni delle varie partite, che li compongono e quindi delle contribuzioni alle spese pubbliche. Ma la spiegazione sarebbe incompleta; perchè bisogna osservare, che nel passaggio della ricchezza dagli uni agli

altri e nella sua concentrazione in poche mani, subisce una specie di depreziamento, in quanto che si abbassa il grado finale della sua utilità. Ed è questo valore soggettivo, notevolmente scemato nella maggiore accumulazione dei beni, che ci dà ragione tanto delle più forti imposte dirette, quanto delle crescenti spese dello Stato, come ci dà ragione di enormi spese private per scopi ed oggetti di lusso, neppure compresi dai meno ricchi. In altri termini a misura che l'importanza e l'intensità dei bisogni individuali, che possono essere soddisfatti colla ricchezza disponibile delle classi più agiate, si attenua, cresce la possibilità di soddisfare bisogni collettivi meno importanti ed intensi. Perocchè s'egli è vero che le spese pubbliche rivestono i caratteri e portano la impronta di un fatto e di un istituto collettivo, superiore agli stessi individui, sono esse pur sempre la risultante di elementi individuali, di una serie innumerevole di valutazioni soggettive e divergenti della ricchezza.

In tal modo si spiega come certi bisogni collettivi siano soddisfatti a preferenza di altri bisogni individuali, più sentiti da molti privati o ritenuti più importanti ed urgenti, e come abbiano luogo delle spese pubbliche, che dai più sono giudicate superflue o poco utili. La ragione si è che i bisogni collettivi, al pari di quelli individuali, sono molteplici e diversi per importanza e intensità relativamente ai singoli individui, e quindi ritrovano una quantità corrispondente, diversa, di ricchezza nelle private economie. Ora, alterandosi i rapporti della distribuzione, diventando maggiori le disuguaglianze di fortuna o di condizione economica, da una parte si eleva il valore delle ricchezze, e scema la possibilità di contribuire alle spese pubbliche; e dall'altra si abbassa via via il valore delle ricchezze in proporzione del loro aumento, cresce la capacità con-

tributiva dei possessori e si aumentano le spese pubbliche ed anche le contribuzioni dirette. Di guisa che se i meno ricchi partecipano solo alla soddisfazione dei bisogni più necessari, secondo il principio del valore, i più ricchi per la stessa ragione contribuiscono alla soddisfazione di bisogni via via meno importanti ed intensi.

Come la distribuzione delle ricchezze nelle sue fasi consecutive, le relazioni che passano fra salario, profitto e rendita, e le mutazioni analoghe che ne derivano nel consumo privato, dipendono dalle cause generali del valore delle cose utili e limitate; così la quantità dei beni, che forma la sostanza degl'istituti finanziari, è determinata dalle stesse cause nel suo complesso e nelle varie parti, e riflette i cangiamenti che si verificano nei rapporti del valore e della distribuzione. La ripartizione dei carichi pubblici fra i singoli cittadini e le varie classi sociali in tempi successivi è un effetto delle leggi che determinano la distribuzione delle ricchezze; e la pressione tributaria avviene sempre, nè potrebbe effettuarsi altrimenti, dentro la cerchia e nelle proporzioni stabilite dal principio del valore. Così la classe lavoratrice diventa via via meno *tassabile*, perde in gran parte la sua capacità contributiva, a misura che il suo reddito scema; e non viceversa. Come del pari le classi più ricche non solo pagano le imposte dirette, ma sono più proclivi all'aumento delle spese pubbliche, perchè possiedono maggior copia di ricchezza, a cui attribuiscono un valore minore.

§ 20. — Se non che la importanza relativa dei bisogni collettivi, che finora abbiamo supposto pari, non è immutabile, e nel corso ordinario della vita sociale tende ad elevarsi. Si aumenta la somma e il valore delle spese pubbliche necessarie per gli stessi servigi o bisogni

collettivi. Da una parte i metodi più complicati e perfetti, i procedimenti più difficili e lunghi, gli strumenti più efficaci e migliori, il personale più idoneo ed eletto, che si connettono col sistema preventivo nella pubblica amministrazione, e col miglioramento dei servigi richiedono una maggiore quantità di ricchezza; e d' altra parte la stessa quantità è divenuta più costosa nei paesi popolati e civili, perchè prodotta in condizioni meno favorevoli, e sotto gl' influssi della legge territoriale limitatrice, per modo che a mantenere gli stessi uomini e rifornirli di mezzi eguali occorre una spesa maggiore. Il che significa, che per avere gli stessi servigi pubblici della sicurezza, della giustizia, della potenza, della civiltà e simili, nella forma nuova in cui sono richiesti, è necessaria una maggiore somma di sacrifici e di sforzi per parte dei consociati. Da ciò la pressione che la finanza esercita sulla economia sociale, e di cui risentono gli effetti tutte le classi fino ai limiti segnati dalla legge utilitaria, dianzi accennata. Si restringe il consumo privato, e si attenua il risparmio fino a quel punto, in cui l'importanza degli ultimi bisogni individuali soddisfatti pareggia la importanza elevata dei bisogni collettivi. Dovendo destinarsi una parte maggiore dell' attività economica alla produzione delle ricchezze per gli scopi comuni della vita pubblica, ne rimane una parte relativamente minore per gli scopi della vita privata. E però se l' aumento delle spese pubbliche, lo svolgimento delle imposte e simili sono fatti che dipendono in primo luogo ed anzitutto da cagioni soggettive, dai sentimenti e dai giudizi degli uomini riguardo all' uso vario delle ricchezze, ritrovano poi un fondamento reale, una base oggettiva in quelle cause che determinano l' indirizzo e l' efficacia della produzione. La dinamica del sistema economico e finanziario dipende dalla legge territoriale dei compensi diversi o

decrescenti, la quale, alterando il rapporto fra la somma degli sforzi e la quantità dei beni prodotti, fra questi e i bisogni degli uomini, arreca i cangiamenti di cui si è parlato.

Capitolo V.

La finanza pubblica e la circolazione delle ricchezze.

§ 21. — Le relazioni tra la finanza pubblica e la circolazione delle ricchezze si manifestano nei modi concreti, con cui è stabilita in ogni caso e periodo di tempo la contribuzione dei cittadini alle spese pubbliche. Quantunque sia determinata questa partita in ogni bilancio economico individuale da una legge intrinseca di valore, pure acquista diversa importanza secondo la forma che assume, naturale o monetaria, ordinaria o a credito. Rimane immutato il fatto sostanziale di una parte considerevole della ricchezza privata, destinata a soddisfare i bisogni collettivi dei cittadini; ma variano i modi particolari e le combinazioni con cui si ottiene il medesimo risultato col minore dispendio di forze nella economia generale. La finanza entra nello scambio delle ricchezze; e ne derivano le forme concrete degli istituti finanziari e le transazioni private corrispondenti, che sono coordinate allo stesso scopo, a quello cioè di soddisfare le spese pubbliche colla minore somma di sacrifici per i privati. Abbiamo anche qui un'applicazione dei principii generali del valore, non agli elementi intrinseci della finanza, alla quantità dei beni materiali, che i cittadini destinano agli scopi dello Stato, ma agli espedienti pratici adoperati a tal uopo

e ai mezzi con cui si effettua la destinazione e l' uso degli stessi beni. Lo scambio delle ricchezze non riguarda direttamente l' economia finanziaria, ma solo in quanto fra i privati hanno luogo transazioni e permutazioni diverse di beni in ordine alla soddisfazione dei bisogni collettivi. Le ricchezze che formano le spese effettive, che sono veramente usate o consumate dallo Stato, non sono sempre materialmente quelle stesse fornite dai contribuenti; ma altre diverse che furono scambiate colle prime nell' intervallo di tempo che passa tra il momento della contribuzione e quello del consumo definitivo. Gli atti di scambio che avvengono tra ricchezze e ricchezze in questo intervallo e le forme diverse che assumono le prestazioni economiche rese dai cittadini allo Stato entrano nel concetto della circolazione. E nella serie di tali atti, nelle mutazioni successive che si verificano nell' istituti finanziari domina quel principio di valore che regola tutta l' attività economica degli uomini.

§ 22. — La forma primitiva, la più semplice e diretta di prelevare le entrate ed erogare le spese pubbliche, consiste in ciò, che i cittadini forniscono allo Stato una parte dei loro beni d' uso immediato, pagano, come suol dirsi, le contribuzioni in natura. E in qualunque modo ciò avvenga, sia che si tratti di una produzione distinta e speciale, sia che di una cessione di merci prodotte, il fatto è sostanzialmente lo stesso, e riducesi ad una quantità di lavoro eseguito direttamente per soddisfare i bisogni collettivi. Gli stessi individui lavorano ad un tempo e per gli scopi della vita privata e per quelli della vita pubblica, e dividono tra gli uni e gli altri la ricchezza prodotta. Le contribuzioni in natura e le prestazioni di servigi personali (fornimento di derrate e di oggetti vari, esecuzione di lavori determinati, prestazione di servigi militari e simili) sono le

prime forme di economia finanziaria, i modi diretti di provvedere ai bisogni dello Stato. Qui non interviene alcun atto di scambio propriamente detto; i beni materiali che i cittadini forniscono allo Stato son quegli stessi, ch' esso adopera e consuma nell' esercizio delle sue funzioni. E la ragione del fatto si può comprendere facilmente, ove si considerino le cause che determinano il predominio dell'economia naturale; cioè l'estensione più che sufficiente dei terreni migliori, l'abbondanza dei prodotti e la grande efficacia del lavoro relativamente allo scarso numero dei bisogni privati e pubblici. E poichè la produzione diretta basta a tal uopo e risponde in massima parte al fine proposto, mancano o sono limitati i motivi economici dello scambio. E quindi non abbiamo trasmissioni intermedie di ricchezze e transazioni relative alle spese pubbliche, le quali nel loro compimento non differiscono punto dal loro principio.

§ 23. — Le cause che hanno prodotto la trasformazione dell'economia naturale in economia monetaria si connettono intimamente colle difficoltà crescenti della produzione territoriale e la scemata efficacia del lavoro. A misura che si restringe il campo d'impiego relativamente alla popolazione aumentata, scema la produttività dell'industria e il compenso degli sforzi e dei sacrifici ad essa inerenti. Da ciò la necessità di accrescerne via via l'efficacia con vari mezzi, e principalmente colla più estesa divisione del lavoro; e da ciò l'incremento degli scambi mercè l'introduzione della moneta. E in questa guisa si ottiene, non solo una produzione relativamente più copiosa da tutte le parti, ma un uso più proficuo della ricchezza, stantechè mediante lo scambio si eleva l'utilità reciproca degli stessi beni adoperati da vari individui per bisogni diversi. Così le contribuzioni dei cittadini alla finanza pubblica assumono la forma monetaria, una forma intermedia fra la ric-

chezza da loro fornita e quella consumata effettivamente dallo Stato. Le spese pubbliche per i privati consistono nella quantità di prodotti ch' essi devono scambiare con moneta per pagare le imposte; e per lo Stato nella quantità corrispondente di beni e di servigi che coi proventi monetari delle imposte si procura. Abbiamo quindi una serie di scambi che si effettuano tra i privati in ordine alla soddisfazione dei bisogni pubblici. E vi sono differenze notevoli tra la parte di ricchezza che i cittadini destinano agli scopi dello Stato, e quella ch' esso realmente consuma. Mentre le contribuzioni naturali erano fissate invariabilmente e rimanevano sempre identiche fino al consumo definitivo, in una data quantità di merci, di lavoro e simili; le contribuzioni monetarie subiscono l' influenza delle variazioni dei prezzi ed hanno un valore diverso così per i privati come per lo Stato. Se i prezzi si abbassano da un momento all' altro, le imposte pagate in moneta arrecano un maggior carico ai contribuenti, e un vantaggio corrispondente per il fisco; e se i prezzi s' innalzano, ne derivano effetti contrari. Le contribuzioni e le spese pubbliche entrano quindi nella circolazione delle ricchezze, e ne subiscono gl' influssi in senso diverso. In ogni caso la quota pagata da ciascun individuo, e che costituisce una partita del suo bilancio economico, consiste nella quantità di ricchezza ch' egli deve cedere per eseguire il pagamento dell' imposta in moneta, e sarà più o meno grande, secondo che dev' essere maggiore o minore la stessa quantità e la somma dei sacrifici ad essa inerenti.

Ma prescindendo da queste variazioni particolari e temporanee delle contribuzioni monetarie, il fatto costante e la ragione fondamentale di esse si collegano colla prevalente divisione del lavoro e cogli altri caratteri propri dell' economia moderna. Le ricchezze desti-

nate agli scopi dello Stato sono prodotte sotto le medesime condizioni, sotto cui si producono quelle adoperate a soddisfare i bisogni privati. La ragione si è, che aumentandosi per effetto delle cause anzidette le difficoltà della produzione, si mettono in opera i mezzi opportuni e soprattutto si allarga la divisione del lavoro per accrescerne l'efficacia, anche riguardo a quei beni occorrenti per le spese pubbliche. E da ciò la forma monetaria delle contribuzioni pubbliche e quella serie di scambi che precedono l'uso della ricchezza adoperata per gli scopi dello Stato. L'economia sociale segue in tutte le sue parti la stessa evoluzione, determinata dalla legge territoriale dei compensi decrescenti; la quale rende necessaria maggiore specificazione degli elementi produttivi, maggiore intensità di sforzi e l'applicazione di quei metodi e strumenti che costituiscono il sistema industriale moderno, fondato sulla divisione del lavoro e sullo scambio dei prodotti. La soddisfazione dei bisogni privati e dei bisogni collettivi avviene in massima parte, non colle ricchezze prodotte direttamente, ma con quelle che si ottengono vantaggiosamente per mezzo degli scambi, cioè colle ricchezze prodotte da tutti nelle condizioni più favorevoli. Ad ogni specie di bisogni è destinata quella parte di ricchezza che si può ottenere nell'intiera economia umana coi minori sforzi e sacrifici. Si allarga il campo dell'attività economica, e si moltiplicano le più utili applicazioni di essa a beneficio di tutti gl'individui. E quindi nella finanza pubblica cessano le contribuzioni naturali; scemano via via le prestazioni di servigi e i possessi demaniali; la produzione diretta cede il posto alla produzione indiretta, il lavoro determinato al lavoro indeterminato, l'industria fiscale all'industria generale; e lo scambio diventa il modo ordinario con cui si provvede ai bisogni pubblici. Le ricchezze adoperate per gli

scopi dello Stato non sono prodotte direttamente e con una data proporzione dai singoli contribuenti in qualunque condizione si trovino, ma da coloro che possono ottenerli col minore costo nel sistema dell'industria specificata.

A tale scopo sono coordinati gli atti dello scambio che intervengono tra i privati per l'effettuazione delle spese pubbliche. I cittadini alienano una parte dei beni prodotti o posseduti per avere la moneta che occorre al pagamento delle imposte; coi proventi delle imposte si acquistano altri beni per uso degli ufficiali e funzionari pubblici. Ma togliendo di mezzo la moneta, lo scambio si effettua realmente tra beni e beni, ed ha luogo quando riesce proficuo ai privati, cioè quando ha per risultato di destinare a quell'uso i beni che hanno la minore utilità relativa o il costo minore. Perocchè le partite, che costituiscono le contribuzioni finanziarie, avendo nei bilanci individuali un valore diverso, sono permutate con altre e arrecano vantaggio ad entrambe le parti. I contribuenti cedono le ricchezze, prodotte nelle condizioni più favorevoli o colla minore somma di sforzi e di sacrifici, alienandole nel mercato generale, e forniscono allo Stato nei contributi monetari il mezzo opportuno per l'acquisto di altre merci nei termini più vantaggiosi, perchè prodotte pure con un costo relativamente minore di quello che avrebbe richiesto la produzione diretta. È questo il processo di circolazione delle ricchezze nella economia finanziaria, e forma un'applicazione di quel principio di valore che governa la produzione e l'impiego della ricchezza nell'ordinamento industriale moderno. E così si rinnova periodicamente la serie degli scambi a seconda che di periodo in periodo si rinnovano nei bilanci economici degl'individui le partite destinate alla soddisfazione dei bisogni collettivi. Date le quote individuali della ric-

chezza, disponibili per quegli scopi, e dato il loro valore diverso per i singoli, ne seguono naturalmente gli scambi, determinati dall' interesse reciproco dei permutanti.

§ 24. — Questo processo di circolazione, che possiamo chiamare ordinario o monetario, si congiunge ad un altro processo più complicato e più vasto, che diremo straordinario o di credito. E invero, posto un aumento considerevole e temporaneo di spese pubbliche, ossia riconosciuta la necessità di destinare una parte maggiore della ricchezza alla soddisfazione di bisogni collettivi straordinari, come avviene in un caso di guerra, in qual modo si provvederà e quali saranno gli effetti nella economia sociale? Il di più di ricchezza occorrente a tal uopo non può desumersi che dal capitale esistente e dal fondo d' immediato consumo, cioè dev' essere sottratto alla soddisfazione dei bisogni privati presenti e futuri, ma con proporzioni differenti secondo lo stato di ogni economia privata e conformemente al principio del valore, che regola il bilancio economico individuale. Si restringe il consumo e si attenua il risparmio o il capitale fino a quel punto, in cui l' importanza dell' ultimo bisogno presente soddisfatto pareggia quella dell' ultimo bisogno futuro a cui si provvede, ed eguagliano entrambe la importanza elevata dei bisogni collettivi; e in tal guisa si effettua l' impiego economico e si ottiene la massima utilità della ricchezza posseduta da ciascun individuo. Il che avverrebbe contemporaneamente nell' ipotesi che si sopperisse alle spese straordinarie con un' imposta nuova, applicata effettivamente a tutti i cittadini, o con un aumento delle imposte esistenti, e ch' essi non potessero ricorrere ad altro espediente e dovessero sopportarne l' intiero carico in quel dato momento. Ma il contributo, che dovrebb' essere pagato in tal caso da ciascuno di essi, ha per loro un

valore assai diverso; perchè mentre per alcuni risponde a bisogni più o meno necessari o di grado superiore e forma parte della ricchezza relativamente indispensabile, per altri risponde a bisogni secondari, di grado inferiore e forma parte della ricchezza disponibile. E però tra gli uni e gli altri in conformità della legge del valore si compie una transazione vantaggiosa sotto la forma di prestito; e consiste in ciò, che i possessori della ricchezza meno valevole forniscono invece degli altri la somma occorrente per le spese straordinarie, ricevendone un interesse ch' è superiore all' utilità che altrimenti potevano ricavarne; mentre i contribuenti che pagano questo interesse, conservano in pari tempo il capitale corrispondente che arreca loro una maggiore utilità.

Se infatti dividiamo la ricchezza dei più ricchi cittadini in tre parti a cui si assegna un valore relativo di 10, 8 e 6, secondo il grado e la intensità dei bisogni corrispondenti, e la ricchezza di quelli meno ricchi in due parti col valore relativo di 10 e 8, si comprende come sarà conveniente per tutti che la nuova spesa straordinaria sia soddisfatta intieramente con parte della ricchezza che ha il valore menomo di 6 mediante la transazione anzidetta. Essa ha luogo perchè esiste una *differenza nel valore comparativo delle ricchezze private,* differenza la quale presuppone il diverso grado finale di utilità dei beni presenti, che nel primo caso è stabilito a 6 e nel secondo ad 8, e produce un guadagno ch' è diviso fra i vari contraenti secondo la misura che risulta dalla domanda reciproca. È questa la ragione obbiettiva economica che rende preferibile il prestito all' imposta. Data come a la quantità di ricchezza occorrente, la quale ha per gli uni il coefficiente di valore 6 e per gli altri il coefficiente di valore 8, e come x l' interesse pagato dai con-

tribuenti debitori, la transazione in parola avrà luogo finchè il valore di $a\,6 + x$ è minore di quello di $a\,8$, e cesserà quand' è uguale. Avviene una specie di scambio, subordinato ad un consumo o ad una spesa pubblica, fra $a\,6$ (ricchezza presente) e $a\,6 + x$ (ricchezza futura), perchè il valore di $a\,6 + x$ è ad un tempo maggiore di quello di $a\,6$ pei creditori, e minore di quello di $a\,8$ pei debitori. La differenza del valore comparativo risulta, considerando la ricchezza presente e la futura dal punto di vista di ciascuna delle due parti contraenti. I creditori cedono oggi il valore $a\,6$ per avere domani un valore più alto $a\,6 + x$; e i debitori cederanno domani il valore $a\,6 + x$, perchè conservano oggi un valore più alto $a\,8$. Gli uni e gli altri si accordano nel termine $a\,6 + x$, che rappresenta la restituzione futura; ma differiscono nella valutazione della ricchezza presente, a cui attribuiscono un coefficiente diverso, 6 ed 8. E da ciò la ragione dello scambio, ossia la differenza del valore comparativo della ricchezza presente e futura, differenza che relativamente ai creditori è come $a\,6 < a\,6 + x$, e relativamente ai debitori come $a\,6 + x < a\,8$. E se la transazione ha luogo, e i primi preferiscono di ricevere nel futuro $a\,6 + x$, piuttosto che conservare nel presente $a\,6$, la ragione si è che ottengono un guadagno, un valore più grande; come del pari ottengono un guadagno gli altri che nel futuro pagano $a\,6 + x$, conservando nel presente $a\,8$. Un interesse comune ad entrambe le parti stabilisce quel vincolo, e determina l' atto dello scambio, implicito in ogni forma di credito. Il pagamento differito per parte dei contribuenti debitori presuppone l'anticipazione dei creditori, e costituisce in pari tempo un sacrificio minore per gli uni e un guadagno per gli altri. Il che non potrebbe avvenire, se non ammettendo che la ricchezza futura $a\,6 + x$ ha un valore diverso relativamente alla

ricchezza presente *a*, posseduta da vari individui, ossia ammettendo la divergenza di valore sovraccennata. E la relazione fra i due termini è necessaria e reciproca. I contribuenti debitori possono pagare $a\,6 + x$ nel futuro, cioè meno di $a\,8$ nel presente, solo perchè $a\,6 + x$ ha per i capitalisti un valore maggiore di $a\,6$ nel presente; e viceversa i capitalisti creditori possono ricevere nel futuro $a\,6 + x$, soltanto a condizione che abbia per i debitori un valore minore di $a\,8$ nel presente. I capitalisti *diventano creditori*, e i contribuenti *diventano debitori*, a condizione che la ricchezza o restituzione futura ($a\,6 + x$) abbia nel bilancio degli uni un valore più alto, e nel bilancio degli altri un valore più basso di quella presente ossia quando esiste la differenza del valore comparativo. La medesima quantità di ricchezza (a) passa da prima dai bilanci economici dei creditori in quelli dei contribuenti (debitori), e viene destinata alla spesa pubblica, perchè ha valore più basso; e poi ritorna con un aumento di valore nei bilanci dei creditori. Nè l'una cosa nè l'altra sarebbero possibili, considerate isolatamente, perchè nel loro nesso, nella differenza del valore comparativo è la ragione utilitaria dello scambio anzidetto. Il quale, essendo coordinato alle spese pubbliche, non diminuisce la quantità materiale delle ricchezze necessarie a tal uopo, ma determina l'uso di quelle che hanno il valore minore, e che per i contribuenti racchiudono la minore somma di sacrifici.

Si verifica in questo modo tra i privati una specie di scambio, diviso dal tempo e determinato dalla differenza del valore comparativo delle ricchezze private, ossia delle stesse ricchezze considerate e valutate diversamente dai singoli individui, secondo lo stato dei bisogni e la quantità dei beni individuali, in due momenti successivi, nel presente e nel futuro. Se la di-

vergenza di valore è nel momento presente, come abbiamo supposto, di 8-6, e l'elemento x uguale ad 1, il guadagno che ne deriva è diviso egualmente fra le due parti contraenti, per modo che i creditori ottengono una elevazione di valore da 6 a 7 della loro ricchezza corrispondente, e i debitori sopperiscono alla spesa straordinaria con sacrifici minori, cioè coll'impiego di una quantità di beni che ha un valore come 7, invece della quantità eguale di altri beni che ha un valore come 8, e ch'essi conservano in proprio potere. Così avviene la trasmissione della ricchezza, e si effettua il primo atto dello scambio, il quale si compie nel futuro, quando i due termini sono invertiti o scomparsa la differenza di valore, avviene la restituzione del capitale dai debitori ai creditori. In questo modo potrà spiegarsi la influenza che il saggio dei prestiti esercita sulla costituzione del debito pubblico, in quanto costituisce un elemento variabile che contribuisce nei singoli casi a determinare la differenza di valore sovraccennata, che ne forma la base. Lo scambio in tal caso è coordinato allo scopo di supplire alla spesa straordinaria nel modo meno svantaggioso, col sacrificio minore pei contribuenti, sottraendosi la ricchezza alla soddisfazione dei bisogni privati, non solo presenti, ma futuri di minore importanza e intensità. E così si allarga il calcolo utilitario in ogni privata economia in una sfera più vasta, e il principio del valore soggettivo si applica alle varie partite del bilancio economico individuale riguardo ad una serie più o meno lunga di anni. Il risultato è che la ricchezza si adopera nel modo più conveniente e proficuo in vari periodi di tempo, e che in ognuno di essi si rinunzia alla soddisfazione dei bisogni meno necessari o di un grado inferiore.

§ 25. — La natura essenziale di un fenomeno così vasto

e importante di circolazione, subordinato all'uso di una quantità di ricchezze per i bisogni straordinari dello Stato, non è facilmente riconoscibile nelle sue forme apparenti. Il concetto che molti si formano del debito pubblico, come di un peso enorme che incombe all'intiera economia nazionale per una serie di anni, è un'immagine illusoria e fallace. E sono tanto erronee le sentenze profferite da molti, che per mezzo dei prestiti si tramandi alle generazioni future il carico delle spese pubbliche, quanto il detto famoso dell'Hume, che « se la nazione non ispegneva il debito, il debito avrebbe ucciso la nazione. » I beni che si adoperano per quello scopo, sono beni esistenti nel presente, e la perdita economica, se così vuolsi, avviene in quel periodo in cui sono contratti i prestiti; il che sarebbe egualmente avvenuto, se in quella vece si fosse adottato l'altro sistema possibile di un'imposta straordinaria. Per la nazione tutta quanta e per le generazioni successive, prese nel loro complesso, non vi sono altri danni e sacrifici possibili, all'infuori del consumo della ricchezza in quel dato momento. Il credito non cambia sostanzialmente, ma trasforma e rende più complicato il modo ordinario di sopperire alle spese pubbliche mediante una operazione economica che rientra nella più vasta circolazione delle ricchezze. Si effettua uno scambio di partite relative ai bilanci economici degl'individui, il quale si compie in due periodi diversi di tempo, ed ha per risultato un uso più proficuo della ricchezza e l'applicazione a quello scopo della parte meno valevole, di quella parte che relativamente costituisce il minore sacrificio per i privati. Posta la necessità delle spese pubbliche, ordinarie e straordinarie, la ragione che determina le due forme di scambio, la monetaria e quella a credito in ordine alla loro soddisfazione è la medesima, cioè quella di raggiungere il fine col minor danno

o costo possibile, sottraendo i beni occorrenti ai bisogni privati meno forti ed urgenti.

Se non che alcuni scrittori, che pure non incorsero nell'errore accennato di sopra, e valutarono giustamente le conseguenze delle spese straordinarie, hanno affermato che i prestiti pubblici sono prelevati ordinariamente sul capitale effettivo, mentre l'imposta si sottrae per intiero dal fondo di consumo. È questa l'opinione del Ricardo, del Nebenius, del Soetbeer e di altri, secondo cui il primo sistema è più oneroso dell'altro per i cittadini, non solo a causa degl'interessi e delle maggiori spese che arreca, ma perchè assorbe una parte cospicua del capitale necessario alla produzione, e rende più lento il processo dei nuovi risparmi per la rinnovazione della ricchezza consumata; laddove un'imposta straordinaria esercita una forte pressione su tutte le classi e segnatamente sulle inferiori, restringe il consumo e limita il danno al periodo attuale, e provoca una forte reazione in favore del ristauro dei beni perduti. Questi argomenti non reggono, perchè contrari al principio del valore che governa la produzione e l'uso delle ricchezze in tutte le sue forme; nè il consumo si può restringere nè il capitale attenuare al di là di quel limite segnato dal grado relativo di utilità, il quale determina le proporzioni della ricchezza consumata nel presente e di quella riservata pel futuro. L'imposta straordinaria si converte naturalmente in un prestito privato per coloro, pei quali sarebbe eccessiva, vale a dire in quei casi, in cui violerebbe la legge di equilibrio che governa il bilancio della economia privata; e d'altra parte il prestito pubblico per quei contribuenti che possiedono ricchezza disponibile o meno proficua, si converte facilmente in imposta per mezzo dell'acquisto di una somma equivalente di titoli emessi. E quindi, secondo lo stato dei bilanci economici individuali, pre-

vale ora l'uno ora l'altro modo di sopperire alle spese pubbliche, e cambiano le parti di ricchezza, sottratte alla soddisfazione dei bisogni privati, presenti e futuri. L'azione dei privati supplisce in tutti i casi all'opera deficiente dello Stato, il cui cómpito sta nell'adattare l'uno o l'altro sistema finanziario alle condizioni economiche della maggioranza dei cittadini, e scegliere fra i due quello che sarà preferibile. Il debito pubblico effettivamente costituito è la risultante delle molteplici valutazioni e transazioni economiche degl'individui, che abbiamo accennato, e delle quali alcune tendono ad eliminarne gli effetti nella pratica, producendo la sua conversione parziale in un'imposta equivalente, mentre la massima parte converge al medesimo punto, che è la preferenza data alla soddisfazione di altri bisogni più necessari od importanti nel momento presente e quindi alla conservazione di una quantità di ricchezza, che, pure arrecando un sacrificio, porta con sè una maggiore utilità. Ma riguardo ai singoli contribuenti, essendo diversissimo lo stato dei loro bilanci individuali, variano le ragioni di preferenza per l'imposta o per il prestito, come variano le proporzioni con cui la ricchezza da loro posseduta è distribuita fra i bisogni privati e i pubblici, fra i presenti e i futuri.

L'antica dottrina critica dei prestiti pubblici si appoggiava a queste erronee premesse: che il consumo della ricchezza non fosse regolato da quello stesso principio di relativa utilità, che determina la formazione del capitale e risponde alla diversa importanza dei bisogni umani, presenti e futuri; e che lo Stato potesse stabilire durabilmente un sistema o istituto finanziario come il debito pubblico senza una ragione economica, anzi contrariamente alle leggi ordinarie della economia. E da ciò la contraddizione fra la teoria e la pratica, fra i giudizi contrari e le disapprovazioni degli scrittori e

la incrollabile persistenza e l'aumento continuo di un fatto che ha le sue basi nella meccanica degl'interessi privati.

§ 26. — Non è mancata tra gli stessi teorici la reazione naturale a quella dottrina negativa ch' ebbe per molto tempo la prevalenza. E, tacendo di alcune opinioni esagerate, che s' informano ad un falso concetto del credito e delle spese pubbliche, accenniamo alla teoria moderna, propugnata dagli scrittori più autorevoli, come il Wagner, il Nasse ed altri, secondo la quale i prestiti pubblici trovano la loro giustificazione e la ragione di preferenza relativamente alle imposte nell' esistenza della « ricchezza disponibile » all' interno o all' estero. E mentre l' antica dottrina considerava gli effetti dei prestiti secondo la nozione ristretta di una economia produttiva; la nuova teoria ne stabilisce i limiti e detta le norme secondo un principio di politica finanziaria. L' uso del credito pubblico è giustificabile soltanto per le spese straordinarie, ed è preferibile all' imposta, quando esiste ricchezza disponibile, che può prelevarsi, lasciando intatto il capitale e il consumo. Ma questo concetto, benchè contenga qualche parte di vero, è assai manchevole e indeterminato. In entrambe le dottrine accennate non troviamo la *ragione scientifica* di quel fenomeno, il perchè della sua comparsa e del suo svolgimento.

E invero se per ipotesi la ricchezza disponibile fosse egualmente ripartita fra tutti gl' individui, ossia se la valutazione dei beni posseduti da loro fosse uguale per tutti, mancherebbero le condizioni e i motivi del credito, e i prestiti pubblici sarebbero sempre nel fatto soppiantati dall' imposta. Così se tutti i contribuenti valutassero ad un modo le loro ricchezze, distinte, poniamo, in tre parti, alle quali è assegnato un valore di 10, 8 e 6, ciascuno sarebbe disposto a prelevare sul-

l'ultima parte, che ha il minimo e identico grado finale di utilità, la quota del proprio contributo per la spesa straordinaria, e non potrebbe aver luogo altra transazione vantaggiosa. I contribuenti non diventerebbero debitori, perchè non conserverebbero una ricchezza presente (a 6) per cederne un'altra futura, che valutano più (a 6 + x); e i capitalisti non potrebbero diventare creditori, perchè non troverebbero quell'aumento di valore ch'è indispensabile alla cessione di una certa ricchezza presente per un'altra futura. Mancherebbero i termini essenziali, e le condizioni reciproche dei contraenti per l'effettuazione dello scambio.

Non è dunque la semplice esistenza della ricchezza disponibile la causa determinante l'uso del credito pubblico, ma la distribuzione disuguale di essa fra i bilanci individuali e la differenza di valore che ne deriva. È questa differenza che produce e alimenta quell'interesse particolare alla stipulazione dei prestiti, ch'è comune alle due parti contraenti, e viene diviso tra loro secondo i rapporti della domanda reciproca, a norma dei quali varia la ragione dell'interesse fra i due limiti sovraccennati. In tal guisa si effettua uno scambio speciale della ricchezza tra i capitalisti e i contribuenti in ordine alla soddisfazione dei bisogni pubblici straordinari, uno scambio che si compie in due momenti divisi da un intervallo più o meno lungo di tempo secondo le leggi ordinarie del valore. Gli effetti di questo scambio si elidono praticamente e in parte per quei contribuenti, che, comperando titoli del debito pubblico, mostrano di possedere ricchezza meno valevole, e di preferire al debito per conto proprio l'imposta. Ma per tutti i contribuenti debitori la costituzione del debito in un dato momento e la sua estinzione in un altro sono determinate dallo stesso calcolo utilitario, o dal principio del valore applicato alle ricchezze nei due momenti accennati. Il de-

bito è preferito all'imposta, finchè lascia una somma di ricchezze più valevole in potere dei contribuenti, o la cui utilità è maggiore della spesa corrispondente; ma quando le parti s'invertono cessa la convenienza del debito, ed ha luogo la restituzione del capitale. Il che avviene parzialmente tra i privati mediante il trasferimento dei titoli dagli uni agli altri, e generalmente per tutti i contribuenti mediante l'estinzione del debito. Il principio, che regola questa serie di scambi, ha per base le differenze di valore nel tempo, ed è in tutto analogo a quello che governa il commercio internazionale e si fonda sulle differenze del valore nello spazio.

§ 27. — Conviene distinguere per questo rispetto i paesi che diconsi vecchi dai giovani o nuovi, i quali diversificano grandemente fra di essi. Nei paesi vecchi è più facile la stipulazione dei prestiti, maggiore l'aumento e più lunga la durata del debito pubblico, ma più difficile e lento il rimborso; perchè da una parte abbonda la ricchezza disponibile che cerca investimento nei titoli di rendita, non trovando altri impieghi proficui, e dall'altra la pressione tributaria è assai grave, e spinta ancor più oltre, toccherebbe il minimo dei profitti e dei salari, violerebbe la legge di equilibrio dei bilanci individuali. E per contro nei paesi nuovi si contraggono i prestiti per sopperire a spese straordinarie, ma la loro durata è più breve, e l'estinzione avviene facilmente e rapidamente; stantechè la pressione tributaria è quivi molto lieve e certo lontana dal toccare il minimo dei profitti e dei salari, copiosi i proventi che derivano dalle imposte, e ancora esteso il campo naturale d'impiego del capitale e della ricchezza disponibile.

Di questi fatti ci rende completa ragione il principio economico, più volte accennato, che forma la base del credito privato e pubblico. La differenza del valore

comparativo delle ricchezze private è maggiore e tende ad accrescersi nei paesi vecchi, dove sono più grandi le disuguaglianze di distribuzione e di possesso, e dà quindi origine alla costituzione più vasta e duratura del debito pubblico. Essendo più disformi le proporzioni dei bilanci economici privati e maggiore la distanza che passa fra gli uni e gli altri nel grado finale di utilità della ricchezza, è aperto un campo assai più largo a quelle transazioni che hanno per risultato il debito collettivo. E questa forma di scambio è il mezzo a cui ricorrono spesso gli Stati con successo, e in cui si accordano gl' interessi dei contribuenti e dei capitalisti, ritraendone un relativo vantaggio. Perocchè nella economia domina la legge dei compensi decrescenti, si attenua e diventa meno proficuo l'impiego produttivo della ricchezza e si aumentano le disuguaglianze economiche fra gli uomini per modo che mentre non pochi capitalisti offrono somme cospicue allo Stato, la maggioranza dei contribuenti sopporta un carico tributario assai grave e che non potrebbe accrescersi in proporzione considerevole senza forti perturbazioni degl' interessi privati. Da una parte il grado finale della ricchezza accumulata nelle mani dei più facoltosi tra le classi capitaliste discende via via da 10, 8, 6 a 4 e 2; e dall' altra parte lo stesso grado di utilità presso le classi meno agiate si mantiene alla medesima altezza 8 o risale anche a 10. E la conseguenza naturale è quella specie di transazione o quello scambio a credito, che assume una forma stabile e un termine indefinito nel debito consolidato irredimibile o nella rendita perpetua. La ricchezza posseduta dai minori contribuenti ha un valore soggettivo che supera di molto il sacrificio degl' interessi; laddove questi costituiscono un vantaggio per i possessori del capitale disponibile. Da ciò la facilità della stipulazione dei prestiti e la difficoltà della

loro estinzione nei paesi più vecchi e popolati. Nei quali il credito pubblico è determinato dalla crescente pressione della popolazione sui mezzi di esistenza e dalle più grandi disparità delle fortune private, e costituisce uno scambio di partite fra i bilanci economici individuali, coordinato allo scopo di destinare alle spese pubbliche la parte meno valevole della ricchezza, cioè quella ch' è sottratta a bisogni privati di minore importanza, presenti e futuri. È un effetto della necessità che incombe ai cittadini di adoperare i beni materiali in un modo strettamente economico, e che dà origine nelle sue diverse graduazioni alle varie forme di scambio. Ma nei paesi nuovi, predominando condizioni diverse, è minore la differenza del valore comparativo delle ricchezze private, e sono meno estese le transazioni private che determinano il debito pubblico, il quale ha più breve durata.

Capitolo VI.

I principii fondamentali della politica e della legislazione finanziaria.

§ 28. — Le leggi naturali, che governano la finanza pubblica e sono dimostrate dalla scienza pura, costituiscono la base, a cui si appoggiano le massime dell' arte finanziaria sotto le due forme principali della politica e della legislazione. Il cómpito dell' arte è essenzialmente pratico, e consiste nel mettere di accordo gl' istituti della finanza colle tendenze morali e civili della società, scegliendo quelli che sono più opportuni e convenienti in un luogo e tempo determinato. Ma l' adempimento di questo ufficio non può avvenire che dentro una cerchia

limitata e in conformità di quei rapporti invariabili di cause e di effetti, posti in luce dalla scienza. E come le arti belle, per esempio l'architettura, la musica, nella più grande varietà di forme e di combinazioni, prodotte dai sentimenti e dai gusti degli uomini, devono obbedire alle leggi meccaniche del moto, che ne costituiscono il fondamento; così l'arte politica e legislativa nella grande varietà d'istituzioni finanziarie non può eccedere i limiti segnati dalle leggi meccaniche della utilità, e deve contenersi dentro la sfera della loro azione. A questa condizione soltanto è possibile l'applicazione dei principii politici, giuridici e morali alla finanza pubblica nelle sue fasi successive e nelle sue varie parti, che ne sono più o meno suscettibili. Un edificio architettonico potrà assumere una forma qualsiasi, a seconda del gusto prevalente, ed essere costruito in qualunque stile, ma se la sua costruzione non è conforme alla legge di gravità, è immancabile la sua rovina. E similmente un sistema o un istituto finanziario assumerà forme diverse in tempi e luoghi differenti, e sarà regolato da norme pratiche che non sono sempre identiche; ma, perchè si regga ugualmente e risponda allo scopo, dev' essere fondato sulla legge fondamentale dell' economia. Le relazioni che passano fra la scienza e l'arte sono determinate dal loro ufficio diverso, che riguarda sempre il medesimo oggetto, ma si coordina a scopi differenti. I principii politici, giuridici e sociali, che costituiscono l'anima della politica e della legislazione finanziaria e variano secondo le circostanze di tempo e di luogo, hanno efficacia ed importanza, in quanto riflettono le leggi economiche, da cui derivano la loro forza; non risplendono, per così dire, di luce propria, ma di quella luce che a loro perviene dal centro di quel sistema, entro la cui orbita si aggirano perpetuamente.

La finanza pubblica ci presenta aspetti diversi, ed è giustamente considerata come uno degli elementi essenziali e complessi, che costituiscono la potenza degli Stati, la prosperità delle nazioni e la giustizia distributiva degl' individui. In ogni istituto finanziario si trovano implicate quistioni di ordine politico, giuridico e sociale. E dall' ordinamento concreto della finanza, dal modo con cui si provvede alle spese pubbliche e dalle proporzioni ch' esse assumono dipende in gran parte la forza e l' attività dello Stato, la condizione delle classi sociali e il conseguimento di certi scopi civili. I principii, che, secondo la politica e la legislazione finanziaria, determinano e regolano le relazioni fra le spese e le entrate pubbliche o gli ordini della finanza, sono un principio di politica necessità, un principio di convenienza sociale e un principio di giustizia distributiva, e possono esprimersi in questi termini: che sia mantenuto l' equilibrio nella economia dello Stato; che vi sia corrispondenza fra i servigi pubblici e le prestazioni private nella economia nazionale; e che la ripartizione dei carichi si effettui con criteri di eguaglianza fra le private economie. Ma non vuolsi attribuire a ciascuno dei principii accennati la stessa importanza. Le considerazioni riguardanti la giustizia distributiva e la prosperità nazionale tengono un posto subordinato alle ragioni più gravi e decisive che dipendono dall' esistenza dello Stato e dal conseguimento dei suoi scopi. Il primo e immediato ufficio della finanza pubblica è di fornire allo Stato i mezzi necessari alla conservazione della sua potenza e all' esercizio delle sue funzioni; vengono poi in seconda linea i riguardi giuridici economici e sociali nella misura consentita da quell' intento supremo. E in questo modo sogliono giustificarsi non pochi ordini e istituti finanziari che sarebbero per sè stessi dannosi ed ingiusti, ma che in

alcuni casi si credono indispensabili all' esistenza e agli scopi dello Stato.

§ 29. — Il principio politico assume forme diverse, come la necessità delle spese, l' obbligo assoluto delle imposte, l' equilibrio del bilancio e simili, e riveste di un carattere imperioso, coattivo, superiore al volere e all' azione degl' individui tutte le parti della finanza pubblica. Le stesse norme e disposizioni di diritto pubblico che governano le funzioni ordinarie dello Stato e i suoi rapporti molteplici coi cittadini, regolano altresì l' amministrazione finanziaria, la quale ha comune la base e identiche le pratiche e le guarentigie. E difatti la medesima legge costituzionale determina a mano a mano gli uffici dello Stato, e stabilisce ad un tempo e cogli stessi procedimenti legali il modo di provvedere alle spese occorrenti. Le idee che prevalgono in ogni tempo in fatto d' istituzioni politiche e di amministrazione pubblica si riflettono nell' ordinamento della finanza, nella determinazione delle spese, nei modi di prelevare le entrate e via dicendo.

Ora l' applicazione delle forme e disposizioni del diritto pubblico alla finanza non è determinata da concetti astratti o da concessioni arbitrarie, ma dalla natura dei rapporti economici che ne formano la sostanza. La necessità delle spese pubbliche, il pagamento obbligatorio delle imposte, l' equilibrio del bilancio e simili presuppongono una quantità proporzionata di ricchezze, destinata agli scopi dello Stato e prodotta dagli uomini secondo le norme ordinarie della economia. Ogni specie di coazione a lungo andare sarebbe vana, se violasse le leggi naturali dell' utilità, che governano l' attività economica, regolano l' esercizio del lavoro, del risparmio e le varie forme di produzione. E una finanza normale continua deve avere necessariamente per base queste leggi della economia privata, ossia l' opera ef-

ficace, libera, non interrotta degli individui nella trasformazione utile della materia per i vari scopi della vita umana. Ma poichè tra questi scopi alcuni riguardano l'interesse comune di tutti i consociati nello Stato e prendono la forma di bisogni collettivi degli stessi individui, si comprendono i motivi per cui è destinata alla loro soddisfazione una parte della ricchezza prodotta. Il fatto è semplice e rientra nell'ordine naturale dell'economia, benchè presenti caratteri propri, che dipendono dai fini e dalla natura speciale della vita collettiva, e sia od appaia superiore al volere e all'azione dei singoli cittadini. Posta la intensità varia dei bisogni umani, individuali e collettivi, e le intime attinenze coll'attività economica, colla produzione e coll'uso delle ricchezze, il potere finanziario dello Stato è circoscritto dentro limiti definiti, oltrepassando i quali, ogni costringimento sarebbe inefficace e nullo. Una pressione illimitata e arbitraria, che vorrebbe esercitarsi sullo stato dei bisogni e delle ricchezze private, s'infrange a un certo punto contro ostacoli insormontabili. E quindi il principio politico, che informa di sè gl'istituti della finanza pubblica, si risolve essenzialmente nel principio economico della relativa urgenza e importanza dei bisogni collettivi in confronto di quelli privati; il suo valore, la sua efficacia dipendono dalla legge fondamentale dell'utilità che governa l'economia e non oltrepassano i limiti segnati da essa. La necessità delle spese pubbliche, l'obbligo assoluto di pagare le imposte e simili hanno questo significato, che vi sono bisogni collettivi che devono essere soddisfatti a preferenza di molti altri privati, perchè più forti ed intensi, e reclamano una parte proporzionata delle ricchezze.

I caratteri politici delle istituzioni finanziarie e delle massime che si applicano nel loro ordinamento dimostrano la natura particolare e la urgenza relativa dei

bisogni collettivi, i quali si riferiscono a tutti gli uomini, non come individui, ma come membri di uno Stato, ed hanno, al pari dei privati, diversi gradi d'intensità. Si considerino, per esempio, i bisogni collettivi della sicurezza interna e della indipendenza nazionale, sentiti fortemente, benchè diversamente, da tutti, e soddisfatti in via ordinaria con una parte proporzionata della ricchezza prodotta. Il fatto è certamente naturale, e come forma un elemento necessario della vita sociale, così per le cause da cui dipende rientra nel dominio della economia. Ora gli stessi bisogni collettivi, sovraccennati, sotto l'influenza di circostanze speciali possono accrescersi straordinariamente d'intensità e d'importanza, come avviene nei casi di guerra; e allora in un dato momento richiedono e assorbono una quantità molto maggiore di ricchezza, che viene sottratta a bisogni privati meno forti ed urgenti. In simili casi la necessità imperiosa delle spese pubbliche non è che l'espressione concreta della maggiore intensità dei bisogni corrispondenti. Ad ogni modo la soddisfazione loro, tanto nelle proporzioni ordinarie quanto nelle proporzioni straordinarie, avviene secondo le norme comuni della economia, secondo le leggi generali del valore; e non potrebbe avvenire altrimenti, non sarebbe possibile, se dovesse offendere quelle leggi, se oltrepassasse i limiti segnati dal principio utilitario che presiede all'attività economica e all'uso delle ricchezze. Se volesse destinarsi agli scopi della sicurezza e della indipendenza nazionale una quantità di beni maggiore di quella disponibile, a scapito di altri bisogni privati più forti, come quelli dell'esistenza individuale, sarebbe inevitabile lo squilibrio dei singoli bilanci, la diminuzione dell'attività economica e la rovina della intiera economia. Alterata la corrispondenza fra i sacrifici e i compensi, e scemati gl'impulsi al lavoro, al risparmio e

simili, si attenua la produzione, e il danno si riflette nella finanza pubblica. Lo stesso avviene riguardo ai bisogni privati, ai quali è destinata da ciascuno una quantità di ricchezze relativamente proporzionata alla loro importanza. Quando alcuni di essi, detti di prima necessità, diventano per circostanze eccezionali più intensi ed urgenti, come accade nei tempi di carestie, assorbono una parte maggiore della ricchezza nei bilanci economici degl' individui, la quale è sottratta ad altri bisogni di minore importanza, che in condizioni normali ottengono soddisfazione. Ma tutto ciò ha luogo con proporzioni diverse relativamente allo stato delle varie economie private, in conformità delle norme stabilite e dentro i limiti segnati dalla legge del valore soggettivo delle ricchezze.

§ 30. — L'altro principio della convenienza e della opportunità sociale, a cui s'informa la politica e la legislazione finanziaria, esprime in maniera vaga ed empirica il concetto delle leggi naturali che governano l'economia e la finanza pubblica. E sia che si parli della utilità delle spese pubbliche; o della scelta migliore delle entrate e dei modi più acconci di prelevare i tributi; o della corrispondenza generale fra le spese e le entrate; si vogliono dimostrare le ragioni di convenienza degl' istituti finanziari. La finanza, in quanto costituisce un consumo di ricchezza e rappresenta un complesso di sacrifici per i cittadini, deve servire agli scopi più vantaggiosi o arrecare il minor danno possibile alla società. Questo principio s' intende e si applica in varie guise o riguardo agli oggetti per cui si adoperano i proventi fiscali, o riguardo alle fonti da cui derivano. Ed ora si tratta di fare o non fare alcune spese; ora si tratta di riscuotere o non riscuotere certe entrate; in tutti i casi di un interesse da promuovere o di un danno da evitare, che si riferisce ad una o più indu-

strie, ad una o più classi sociali. Le ragioni di convenienza e di opportunità economica e sociale sono spesso ripetute nelle discussioni finanziarie, a proposito di spese o di entrate; e costituiscono gli argomenti più validi con cui nei vari casi si propugnano le modificazioni del bilancio, le riforme tributarie, daziarie e simili. E nella più grande disparità di opinioni e di conclusioni, tutti si accordano nell'affermare che gl'istituti finanziari devono arrecare eguali benefici ai cittadini senza nuocere al progresso delle varie industrie.

Ma qual è il significato preciso, il valore e la base di questo principio pratico di convenienza nella finanza pubblica? Benchè siano varie le applicazioni pratiche e diversa la sua importanza nei singoli casi, esso riducesi in sostanza alla soddisfazione armonica dei bisogni individuali e collettivi, secondo il grado della loro intensità, e alla corrispondenza fra gli sforzi, i sacrifici e l'utilità che se ne ottiene. Le istituzioni finanziarie si dicono opportune e convenienti, quando sono conformi a queste leggi naturali della economia, sovra cui è fondata l'attività produttiva, l'uso delle ricchezze e l'equilibrio dei bilanci individuali. Così le spese pubbliche sono utili, quando rappresentano un impiego vantaggioso di ricchezza relativamente a coloro che devono soddisfarle, cioè relativamente a tutti i cittadini, se trattasi di spese generali, pagate con imposte, o relativamente a un certo numero o ad una classe di essi, se trattasi di spese particolari, pagate con speciali contribuzioni o con tasse. La scelta delle spese è conveniente e opportuna, quando s'informa a questo concetto della relativa e maggiore importanza dei bisogni soddisfatti per parte degl'individui che vi arrecano il loro contributo. E similmente le fonti delle pubbliche entrate rispondono al medesimo principio, quando rappresentano la somma relativamente minore di sforzi e

di sacrifici, inerenti alla produzione delle ricchezze destinate a soddisfare bisogni collettivi. Si spiega in questa guisa la trasformazione delle entrate demaniali antiche nelle contribuzioni moderne, e molti cambiamenti che avvengono nei sistemi tributari del tempo nostro. Quando dicesi che una spesa o un' entrata pubblica non è conveniente, che un' imposta è inopportuna dannosa ai privati, alle industrie, si vuol significare una di queste cose: o che alcuni bisogni collettivi sono soddisfatti a preferenza di altri più importanti ed intensi; o che la somma dei sacrifici occorrenti è maggiore di quella assolutamente necessaria; o ch' essa non corrisponde alla natura e intensità dei bisogni. In tutte le istituzioni finanziarie si riflettono queste leggi fondamentali dell' economia. Un disavanzo permanente nella finanza pubblica è effetto o di spese eccessive o di entrate deficienti, e quindi di una sproporzione fra le varie parti della ricchezza destinate alla soddisfazione dei diversi bisogni, privati e collettivi. Lo squilibrio del bilancio pubblico, non è, che un riflesso di uno squilibrio corrispondente dei bilanci privati. Un assetto inopportuno, dannoso d' imposte nuoce all' industria e offende gl' interessi di molti, perchè arreca sacrifici non proporzionati ai compensi ed implica una violazione del principio utilitario che governa l'attività economica. La politica finanziaria, seguendo le norme pratiche della convenienza e dell' opportunità nella determinazione delle spese, nella scelta delle entrate, nell'ordinamento delle imposte, obbedisce all' imperio di quelle leggi, secondo cui l' economia sociale è costituita e si mantiene durevolmente.

§ 31. — Infine il principio della eguaglianza civile nella finanza pubblica, nella distribuzione dei carichi e dei beneficii fra i singoli cittadini è norma direttiva, aspirazione e meta costante della politica e della legislazione finanziaria. I voti espressi dagli scrittori, le riforme proposte

e introdotte nella pratica, le dottrine dominanti nelle scuole riflettono in varia guisa questo pensiero di giustizia distributiva. Il quale da prima si applica alle guarentigie costituzionali e amministrative, di cui si rivestono gli istituti finanziari, e poi al loro ordinamento intrinseco e agli elementi sostanziali di cui si compone la finanza. E così, studiandosi gli effetti delle spese pubbliche, particolari o generali, e la natura dei servigi corrispondenti, si è cercato di distribuirne il carico in misura analoga fra i cittadini direttamente interessati. Similmente, trattandosi di spese generali per iscopi comuni, indivisibilmente collettivi, si reclama da tutti e si propugna la divisione equabile delle contribuzioni necessarie. Lo Stato, dicesi, non ha soltanto il diritto di riscuotere le imposte per sopperire ai bisogni pubblici, ma il dovere preciso di effettuarne una giusta, uniforme ripartizione fra i singoli cittadini. E sia, che si adotti il criterio della proporzione o della progressione, della identità o della diversificazione dei saggi d'imposta, si sostiene sempre il principio della uguaglianza civile e della giustizia. In nome di questo principio si sono aumentate alcune spese a beneficio di certi luoghi o classi sociali; si abolirono le antiche immunità ed esenzioni tributarie; si sono introdotte o accresciute le imposte dirette, scemate o alleggerite le imposte indirette, e modificato in varie guise il sistema dei tributi. E in nome dello stesso principio si propugnano le riforme finanziarie più ardite, l'abolizione completa delle imposte di consumo, la maggiore estensione delle imposte sul reddito, la ragione progressiva, il minimo di esenzione e via dicendo.

Ora le idee di giustizia, di eguaglianza e simili non si applicano alle istituzioni finanziarie, che dentro certi limiti, e diversamente, secondo le circostanze di tempo e di luogo; in quanto cioè sono conformi alle condizioni

reali della economia, che ne costituiscono l'oggetto e la base. I rapporti giuridici, gli obblighi e diritti degl'individui, legati fra di loro in un'associazione politica, e tenuti a prestazioni varie per conseguire scopi comuni, dipendono dalle cause obbiettive economiche, che determinano la possibilità delle une relativamente agli altri per rispetto a ciascun cittadino. Così la corrispondenza fra la natura delle spese pubbliche, particolari o generali e la natura delle contribuzioni non significa altro che corrispondenza fra la ricchezza prodotta e i bisogni soddisfatti. Le spese e i servigi pubblici che rappresentano bisogni di tutti i cittadini indistintamente sono soddisfatti coll'attività produttiva di tutti; laddove alle spese e ai servigi che riguardano un numero determinato di cittadini si provvede coi contributi o coll'opera produttiva di essi. E parimente l'equa distribuzione fra i privati dei carichi pubblici o delle imposte necessarie al conseguimento degli scopi comuni, generali dello Stato, vuol dire in altri termini che le contribuzioni dei privati alle spese, occorrenti per soddisfare i bisogni collettivi, siano proporzionate allo stato dei bisogni e delle ricchezze individuali o conformi al principio del valore soggettivo che regola l'uso delle ricchezze in tutte le sue forme. I principii giuridici e morali, a cui si informano la politica e la legislazione finanziaria, si risolvono quindi nelle leggi naturali dell'utilità relativa, che governano l'intiera attività economica; da esse ricevono la forza e il valore pratico, nè possono applicarsi efficacemente che dentro i limiti e nella sfera d'azione delle medesime leggi. E però si comprendono le diversità che ci presenta in luoghi e tempi diversi, non solo l'applicazione effettiva, ma la determinazione astratta delle massime giuridiche riguardo alle materie finanziarie, quando si considerano le differenze nella produzione e

distribuzione delle ricchezze, nelle condizioni economiche delle varie classi sociali. In ogni tempo e luogo non potrà violarsi la legge di equilibrio che regge l'economia privata, il principio utilitario, che determina l'opera produttiva degli uomini; e a questa legge devono essere subordinate le istituzioni e riforme finanziarie.

§ 32. — Un esempio particolare e memorabile servirà a chiarire meglio questo concetto. Le riforme finanziarie ed economiche, effettuate modernamente in Inghilterra, per le quali è celebrato il nome di Roberto Peel e vanno lodati i suoi successori, ristabilendo su larga base il sistema delle imposte dirette sul reddito (*income tax*) e praticando una riduzione considerevole delle imposte indirette e dei dazi su molti capi d'industria e prodotti di consumo necessario o generale, valsero a colmare un disavanzo persistente nel bilancio dello Stato, diedero impulso efficacissimo al progresso industriale, e resero in pari tempo meno grave e più equabile il peso delle pubbliche contribuzioni alle classi lavoratrici. La politica finanziaria inglese ha ottenuto risultati, che hanno una grande importanza, non solo economica, ma politica, sociale, e corrispondono alle idee e aspirazioni morali del tempo nostro. Ma se si considerano le condizioni speciali in cui furono introdotte quelle riforme, cioè lo stato di depressione, in cui si trovavano le classi industriali, la discesa dei salari e dei profitti al minimo, le disuguaglianze enormi nella distribuzione delle ricchezze e nella ripartizione dei carichi pubblici, le difficoltà crescenti del vivere e le crisi che ne derivavano; si comprenderà come fossero reclamate da necessità imperiose dell'esistenza sociale, da cause relative alla meccanica degl'interessi umani. E infatti esse contribuirono a ristabilire l'equilibrio turbato nella economia, a ristaurare quella proporzione tra gli sforzi, i sacrifici e i compensi, fra la produzione e l'uso delle

ricchezze, ch'è indispensabile allo svolgersi regolare e durature dell'attività economica, e viene determinata dal principio utilitario, accennato di sopra. È qui la ragione obbiettiva delle riforme anzidette, della loro opportunità e riuscita. Adunque i principii dell'arte finanziaria, acciocchè siano praticamente efficaci, cioè lontani egualmente dall'empirismo e dall'utopia, devono avere per base le leggi naturali meccaniche della economia, quali sono dimostrate dalla scienza. I concetti astratti di giustizia e gli scopi troppo alti di politica, che trascendono i limiti segnati da quelle leggi, non hanno alcun valore nella finanza pubblica.

Libro Secondo.

LE ISTITUZIONI SPECIALI DELLA FINANZA PUBBLICA.

Titolo I. — SPESE PUBBLICHE.

Capitolo I.

La natura e gli oggetti delle spese pubbliche.

§ 33. — Le spese pubbliche consistono nell'uso effettivo e diverso che gli enti collettivi fanno di una parte della ricchezza nazionale. Secondo il loro fine e il risultato si distinguono innanzi tutto in due grandi categorie; delle quali la prima comprende le spese così dette produttive, cioè destinate a nuova produzione di ricchezze materiali; e la seconda si compone di quelle improduttive o veramente pubbliche, cioè destinate agli scopi e uffici propri dello Stato. Le une costituiscono un investimento di capitale nel senso puramente economico ed una forma di attività industriale: le altre rappresentano la soddisfazione reale dei bisogni collettivi mercè il pagamento dei servigi necessari e il consumo della ricchezza occorrente. E tutte nel loro insieme riflettono l'estensione e l'ordine delle funzioni amministrative dello Stato.

La proporzione fra le due categorie, in cui si divide la somma complessiva delle spese, varia grandemente

da paese a paese, e non è sempre la stessa nel medesimo Stato. Di guisa che bisogna applicare nei singoli casi la distinzione accennata a fine di apprezzare l'importanza e il valore preciso dei vari bilanci. Così non potrebbe istituirsi un paragone esatto fra il bilancio passivo della Inghilterra, della Francia e dell'Italia col bilancio della Germania, della Prussia e della Baviera, senza tener conto degli elementi diversi, di cui si compongono; stantechè la quota delle spese industriali è calcolata nei primi Stati relativamente al 9,1, al 14,8 e al 20,2 per 100, e negli altri al 35,2, al 47,8 e al 55,9 per 100. E quindi supposte pari le cifre che rappresentano la spesa totale, è molto diversa la parte corrispondente agli scopi propri dello Stato, e che ha carattere pubblico o significa soddisfazione di bisogni collettivi. Dall'intiero bilancio passivo di ciascuno Stato bisogna detrarre quelle partite che costituiscono un impiego veramente produttivo di ricchezza, come sarebbero le spese per l'amministrazione del demanio fiscale, per l'esercizio di miniere, foreste ed altre proprietà fruttifere dello Stato, e per il mantenimento d'istituti economicamente proficui, quali ferrovie, poste, telegrafi, monete e simili. Perocchè queste spese non possono considerarsi come pubbliche nel vero senso della parola, cioè spese definitive o corrispondenti a servigi resi dalle pubbliche autorità a tutti i cittadini; e d'altra parte non devono essere soddisfatte col provento generale delle contribuzioni, ma col prodotto stesso dell'industria, a cui servono, e danno ordinariamente un avanzo. E però, ove si confondano con la somma effettiva delle spese pubbliche, si avrà un'idea erronea dei bilanci passivi degli Stati, e non potranno istituirsi confronti plausibili.

Nella stessa amministrazione finanziaria, propriamente detta, si distinguono il bilancio lordo e il bilancio netto a fine di determinare esattamente il costo rela-

tivo dei servigi pubblici. L'intiera somma delle spese, che possono dirsi pubbliche nel senso accennato di sopra, si divide in due parti; delle quali la principale ha relazione diretta cogli scopi dello Stato, e serve all'acquisto dei beni e delle prestazioni d'opera necessari al loro conseguimento; mentre la parte minore ha con quegli scopi una relazione indiretta, in quanto che costituisce un mezzo indispensabile per ottenere i proventi finanziari, riscuotere le imposte, mantenere le privative fiscali e simili. Si comprende facilmente come, date pari le cifre dei bilanci lordi, abbiano un valore molto diverso, quando contengono bilanci netti disuguali; stantechè il dato variabile delle spese puramente amministrative o fiscali ha importanza non lieve nei calcoli esatti e nei confronti d'ogni genere. E quindi il costo di una serie o categoria determinata di servigi pubblici non consiste soltanto nella spesa immediata e riguardante l'opera delle persone e l'uso dei beni occorrenti a tal uopo, ma altresì nella spesa necessaria per la riscossione delle entrate pubbliche corrispondenti. A norma di questa distinzione dovranno apprezzarsi i bilanci passivi degli Stati per avere dati omogenei e comparabili, e determinare con precisione la corrispondenza fra le spese effettive e i servigi pubblici, i mezzi adoperati e gli scopi raggiunti.

§ 34. — Posta in tal modo la quantità delle spese che diciamo pubbliche, e accertato il loro valore relativamente agli uffici propri dello Stato, conviene chiarire alcuni quesiti che riguardano la loro essenza e natura, i loro caratteri ed oggetti per giudicarne esattamente i risultati.

Le opinioni erronee, che prevalsero un tempo circa la sostanza delle spese pubbliche, sono oramai generalmente abbandonate dagli scrittori, benchè presso il maggior numero degli uomini non abbiano perduto intieramente il

loro dominio. A molti, che scambiano l'apparenza per la realtà delle cose, sembra che tutto si riduca al passaggio di una certa quantità di moneta dalle mani dei contribuenti nelle mani di coloro che sono dallo Stato retribuiti, stipendiati e dotati di un assegno qualsiasi; mentre è facile il comprendere che la spesa effettiva consiste, non nella moneta usata quale mezzo di acquisto e di scambio, ma nella quantità di ricchezze materiali adoperate per ottenere i servigi pubblici. Altri, considerando le spese pubbliche come un consumo improduttivo di ricchezza, credono che esse non abbiano alcuna ragione intrinseca, economica, e costituiscano per i privati una pura perdita, un sacrificio senza compenso, imposto a loro dalle necessità politiche dello Stato o dal potere arbitrario dei Governi. Ma l'uso, o, se così vuolsi, il consumo della ricchezza presuppone in tal caso l'esistenza di certi bisogni collettivi, è coordinato al raggiungimento di scopi determinati che si immedesimano coll'interesse comune dei consociati, produce effetti vantaggiosi che si risolvono nella soddisfazione di quei bisogni, ed è regolato, come si è detto, dal principio economico dell'utilità finale. E quindi le spese pubbliche non differiscono essenzialmente dalle private, così dette improduttive, perchè consistono anch'esse in un complesso di beni materiali che si adoperano per ottenere alcuni servigi, conseguire dei fini umani e soddisfare bisogni generali, e perchè rappresentano un impiego relativamente più utile della ricchezza, corrispondente a scopi più apprezzati, a bisogni più forti od urgenti. Il principio generale del valore, già dimostrato, determina in questo caso, come in tutti gli altri, l'uso migliore, più conveniente delle ricchezze.

A questo principio devono informarsi tanto le norme pratiche della opportunità e del risparmio nell'amministrazione finanziaria, quanto i giudizi intorno alla ne-

cessità od utilità della spesa. Bisogna considerare anzitutto il rapporto, la proporzione tra la somma delle spese e i risultati ottenuti, tra la quantità dei beni adoperati e l'importanza degli scopi raggiunti. Ciò che più importa nell'interesse generale dei cittadini è, non già che lo Stato spenda poco in modo assoluto, ma che spenda bene, e proporzioni la spesa ai servigi che rende. La massima del risparmio non ha dunque nella finanza quel significato assoluto, che molti solevano attribuirle, ritenendo che le spese dovessero ridursi al minimo possibile; ma un significato relativo all'importanza dei bisogni corrispondenti e alla quantità delle ricchezze disponibili. In alcuni casi il tralasciare una spesa pubblica, necessaria o conveniente, è danno grave per la nazione, colpa per il Governo. Potrebbe dirsi provvido ed economo uno Stato che per un risparmio di spesa trascura gl'interessi più vitali del popolo, la sicurezza e la giustizia, l'istruzione e la coltura, la potenza e l'onore della nazione? Il giudizio intorno alle spese pubbliche deve avere per base un confronto fra i mezzi che lo Stato chiede ai privati, e i vantaggi che loro procura, fra le ricchezze adoperate e l'importanza relativa dei servigi o degli scopi corrispondenti; e deve quindi informarsi al principio della utilità relativa della ricchezza, applicato alla soddisfazione dei bisogni collettivi e individuali. E per mezzo di questo confronto si dimostra come alcuni Governi, che spendono poco, sono relativamente più costosi, perchè meno utili ai cittadini; e come negli Stati più civili, a misura che la civiltà progredisce, si aumenta la somma delle spese pubbliche, a cui fa riscontro un incremento di servigi pubblici, un maggior numero di bisogni, soddisfatti in modo meno imperfetto. Ecco la ragione principale per cui la quota media di spese pubbliche si calcola a lire 11,87 per abitante in Turchia, a lire 22,65 in Rus-

sia, a lire 52, 47 in Austria-Ungheria, a lire 56, 41 nei Paesi Bassi, a lire 57, 79 in Inghilterra, a lire 70 in Francia, e via dicendo.

§ 35. — La natura speciale delle spese pubbliche dimostrasi nel modo con cui avviene la soddisfazione dei bisogni collettivi. Nell'ordinamento politico ed organico dello Stato l'opera individuale è necessariamente legata all'azione necessaria dell'intiero corpo sociale, e l'interesse privato è subordinato all'interesse comune. La forma collettiva, ch'è propria di tutte le istituzioni politiche, si riflette altresì nelle spese pubbliche; le quali differiscono dalle private per certi caratteri esteriori, benchè siano simili nella sostanza, ed abbiano un fondamento comune.

Così le spese pubbliche non sono determinate nella loro totalità, e nelle singole parti da tutti gl'individui che devono portarvi il loro contributo, ma dagli organi o rappresentanti dello Stato, deputati a valutarne l'utilità, e a interpretare la intensità dei bisogni corrispondenti. Ed una volta che siano deliberate dalle autorità competenti, rivestono per i singoli cittadini un carattere necessario, coercitivo, e sono imposte a ciascuno di loro, nonostante qualsiasi apprezzamento o sentimento contrario. Il che è proprio di qualunque istituzione o legge d'indole politica, a cui deve sottoporsi ogni individuo. E però secondo la prevalenza degli elementi sociali ch'entrano nella costituzione dello Stato, variano gli scopi proposti all'attività di esso, e diversifica la necessità delle spese; le quali portano in sè l'impronta di quella forte organizzazione, propria degli enti collettivi, a cui gl'individui sono legati indissolubilmente, pur conservando la loro individualità, indispensabile alla formazione dell'intiero corpo. Da ciò le forme legali e i procedimenti costituzionali, con cui si deliberano le spese pubbliche; da ciò le condizioni speciali di pri-

vilegio e di apparente arbitrio governativo, in cui si effettuano e si svolgono; e da ciò il modo singolare con cui vengono soddisfatte mediante il concorso forzato di tutti i cittadini che ne approvano o disapprovano le applicazioni. La natura e la forza della organizzazione politica è relativamente agl' individui come quella del fato, che trascina i volenti e i nolenti. E i caratteri delle spese pubbliche derivano logicamente dall' essere e dalla natura collettiva degl' istituti e dei bisogni corrispondenti.

Le forme esteriori sono tali, così diverse e complicate, che rendono assai difficile il riconoscere la identità sostanziale delle spese pubbliche e delle private. Pure questa identità appare evidente solo che si consideri essere le une e le altre consumo immediato o mediato di ricchezze materiali per la soddisfazione di bisogni determinati. E come per certi bisogni privati, a cui provvedono i servigi personali del medico, dell' avvocato dell' insegnante e simili, sono indispensabili i beni materiali; così per i bisogni collettivi della sicurezza, della potenza, della civiltà e simili, per i quali occorre l' opera di agenti speciali, è necessario l' uso di una certa quantità di ricchezze, che serve al mantenimento delle stesse persone intermediarie, e forma un mezzo indispensabile alle loro prestazioni. I servigi privati e pubblici sono possibili soltanto a questa condizione; e in ciò consiste l' essenza comune delle spese, nel senso proprio della parola, intese cioè come uso immediato o definitivo della ricchezza.

§ 36. — Le relazioni intime fra le spese pubbliche e le funzioni dello Stato e il loro carattere organico, collettivo si manifestano chiaramente negli oggetti vari, a cui si riferiscono, e nel modo con cui si ripartono fra di essi, in ogni momento dato. Quale sia l' attività politica e sociale dello Stato, fino a qual punto si estenda,

per quali scopi e con quale indirizzo si eserciti e come sia divisa e ordinata fra il centro e le comunità locali; tutto ciò appare evidente nella somma e nell'ordine delle spese pubbliche. Considerando lo Stato moderno con tutte le sue attribuzioni presenti, e prescindendo dalle differenze accidentali e dalle variazioni avvenute nei tempi diversi, possiamo distinguere le spese pubbliche in tre grandi classi, secondo gli oggetti a cui si riferiscono: 1ª spese relative agli scopi di diritto, di sicurezza e di potenza; 2ª spese relative agli scopi di prosperità, di civiltà e di coltura; 3ª spese comuni o relative a tutti gli scopi. È una classificazione che non ha limiti definiti e non deve intendersi in senso meccanico, ma che significa piuttosto il modo diverso di considerarle relativamente al fine per cui sono erogate.

Appartengono alla prima classe le spese per la giustizia civile e criminale, comprese le carceri, e per la polizia; per la milizia all'interno (esercito e armata, navi e fortezze); per le ambasciate, legazioni e per i consolati all'estero. Alla seconda classe appartengono le spese per l'amministrazione interna propriamente detta (tutela amministrativa, sanità pubblica, pubblica beneficenza, statistica ufficiale, censimenti e simili), in quanto può distinguersi dagli altri servigi connessi che riguardano la sicurezza e la giustizia; per l'istruzione pubblica, le arti belle e il culto (scuole, biblioteche, musei, chiese e simili); e per l'amministrazione economica (opere di pubblica utilità, istituti e leggi riguardanti gl'interessi materiali dei cittadini, l'incremento delle industrie, dei commerci e simili). E nella terza classe vanno collocate le spese generali, indispensabili al conseguimento di tutti gli scopi o inerenti all'esistenza dello Stato medesimo: tali sono le spese per la costituzione politica (capo dello Stato, rappresentanze nazionali e governo centrale); le spese per l'amministrazione finanziaria

propriamente detta; e quelle pel servizio del debito pubblico. La distinzione pratica per ministeri e divisioni dello stesso ministero non corrisponde a quella razionale, dipendente dalla diversità degli scopi.

§ 37. — La ripartizione delle spese fra i vari oggetti sovraccennati avviene con proporzioni assai differenti. Così confrontando i bilanci passivi dei principali Stati europei, si trova che una parte considerevole delle spese pubbliche consiste nel pagamento degl' interessi e della quota annua di ammortamento del debito pubblico. In complesso queste spese si riferiscono a vari scopi, alcuni dei quali sono veramente economici, come quelli che riguardano le opere di utilità pubblica, ferrovie, canali e simili; ma in massima parte rispondono a bisogni straordinari di sicurezza esterna e di potenza, e sono spese straordinarie di guerra. Un' altra partita cospicua dei bilanci passivi in tutti gli Stati è quella delle spese annuali per la milizia; ed è tanto più grande quanto è maggiore il potere di ciascuno Stato o più elevate le sue aspirazioni di dominio e d' influenza politica. La spesa annuale per gl' interessi e l' ammortamento del debito pubblico negli Stati di Europa si calcola a $4 \frac{1}{4}$ miliardi circa, mentre la spesa per l'esercito e la marina ammonta a $3 \frac{1}{2}$ miliardi, e l' una e l' altra arrivano ad una cifra che supera la metà dell' intiera somma di spese. Variano le proporzioni notevolmente da Stato a Stato, ma non alterano l' importanza del fatto generale. Così mentre la spesa pel debito pubblico costituisce, secondo un calcolo recente, il 12,5 per 100 in Germania, il 27,5 in Austria-Ungheria, il 22 in Russia, il 34 in Italia, il 34 in Francia, e il 34 in Inghilterra delle spese ordinarie complessive; la spesa di guerra forma il 19,2 per 100 in Germania, il 15,5 in Austria-Ungheria, il 35 in Russia, il 20 in Italia, il 31 in Francia, e il 33 in Inghilterra. Pertanto le necessità prime del-

l'esistenza politica, della difesa e dell'offesa, i bisogni della sicurezza e gli scopi della potenza assorbono la parte più cospicua delle spese pubbliche negli Stati moderni, ed una parte che si aumenta di anno in anno.

Per altri scopi e specialmente per quelli di prosperità e di coltura la quota delle spese è più o meno tenue. Così la spesa per l'istruzione pubblica si calcola al 2,3 per 100 in Francia, al 2,5 in Italia, al 4,3 in Austria-Ungheria, al 4,7 in Inghilterra, al 6,5 in Prussia, al 7,6 nel Belgio, al 9,1 in Baviera. E similmente la spesa pel servizio igienico, le guarentigie del lavoro e l'amministrazione sociale è calcolata al 0,2 per 100 in Francia, al 0,4 in Italia, al 0,5 in Prussia, al 0,5 in Austria, al 0,7 in Baviera e al 0,8 in Inghilterra. E però, facendo astrazione dalle somme impiegate nelle opere di pubblica utilità e principalmente nella costruzione delle ferrovie, la massima parte delle spese pubbliche è destinata agli scopi della sicurezza, del diritto e della potenza. Per questo rispetto i bilanci degli Stati più civili presentano una grande somiglianza con quelli degl'individui appartenenti alle classi inferiori, in cui i bisogni primi dell'esistenza assorbono la parte di spesa di gran lunga maggiore, e lasciano un margine relativamente assai ristretto per gli scopi di civiltà e di coltura.

Capitolo II.

Le spese pubbliche e l'ordinamento del bilancio.

§ 38. — Le spese pubbliche relative a qualsiasi scopo si distinguono in particolare secondo la forma concreta che assumono, secondo l'oggetto immediato a cui si riferiscono, e secondo il periodo di tempo in cui si rinno-

vano. Queste distinzioni sono indispensabili per calcolare gli elementi di cui si compongono in ogni momento dato, valutarne l'entità probabile o certa ed apprezzare lo stato effettivo o stabilire l'ordine del bilancio.

Per ciò che riguarda la forma si distinguono le *spese in natura* (merci derrate), e le *spese pecuniarie* (in moneta o danaro). La distinzione ha un' importanza storica ed economica, e si rannoda alle vicende principali della finanza pubblica. Le spese in natura formavano la base della finanza in quei tempi, in cui prevaleva l' economia naturale; e consistevano nell' uso di beni materiali, che lo Stato produceva da sè od otteneva direttamente dai privati. Gli elementi, di cui si componeva l' erario pubblico, erano pressochè fissi, indipendenti dalle variazioni del valore della moneta, e non suscettibili d' incrementi continui; l' amministrazione rivestiva i caratteri di un' azienda privata che produce ricchezze d' immediato consumo. Ma poi tutte quelle cause che nei tempi moderni hanno trasformato l' economia naturale in monetaria, diedero altresì la prevalenza alle spese pecuniarie; le quali oramai formano la regola generale e consistono o nell' acquisto dei beni o nel pagamento dei servigi per mezzo della moneta. E in questo modo il bilancio passivo degli Stati, ridotto ad un' espressione omogenea, alla forma monetaria, è divenuto più uniforme, più variabile e capace di maggiori incrementi; il valore delle spese pubbliche dipende altresì dalla potenza di acquisto della moneta in diversi periodi di tempo e si connette colle fasi successive della circolazione monetaria. Prescindendo però dalle variazioni della moneta, la differenza essenziale fra le spese naturali e le spese pecuniarie consiste in ciò, che le prime dipendevano dalla produttività di una limitata estensione di terreno, e di una quantità determinata di lavoro; mentre le altre dipendono dalla produttività

dell' intiera industria nazionale, come si rivela nella divisione del lavoro e nello scambio delle ricchezze. Da ciò la maggiore espansione della finanza moderna, e gl' incrementi successivi delle contribuzioni monetarie e delle spese pubbliche. E quindi le spese pubbliche nei paesi civili sono il risultato delle molteplici cause che hanno prodotto lo stato attuale della economia, e si connettono direttamente coll' aumento della ricchezza nel senso spiegato di sopra.

§ 39. — Per valutare l'entità delle spese pubbliche od eseguire il calcolo degli elementi finanziari che compongono il bilancio passivo in ogni momento dato, occorre distinguere gli oggetti immediati, a cui si riferiscono. Donde la distinzione delle spese in *personali* e *reali*, secondo che riguardano la retribuzione dei servigi degli ufficiali pubblici, il mantenimento delle persone necessarie all'esercizio delle pubbliche funzioni, oppure l'acquisto di beni, occorrenti all' amministrazione pubblica, compra di merci e materiali di ogni genere; compra od affitto di edifizi, terreni e simili. Gli elementi calcolabili nelle une e nelle altre sono vari, e dipendono da cause molto diverse.

Le spese personali sono fissate in modo determinato e relativamente invariabile tra i rappresentanti e gli organi dello Stato mediante convenzioni espresse o tacite, e a norma di quel valore soggettivo che regola l' uso delle ricchezze materiali in relazione coi servigi. E però, secondo le forme apparenti, l' autorità pubblica stabilisce direttamente e in modo unilaterale la retribuzione dei funzionari e degli agenti governativi. Il fatto però dipende essenzialmente e in complesso dalle valutazioni, che i cittadini fanno della ricchezza per rispetto ai servigi pubblici. E solo indirettamente si risentono qui gli effetti del valore oggettivo delle ricchezze, in quanto esso esercita un' influenza sul tenore

di vita delle varie categorie dei cittadini e quindi degl' impiegati dello Stato. Indi la quistione amministrativa degli stipendi, degli assegni e delle pensioni, che devono proporzionarsi alla durata e qualità dei servigi, alle condizioni sociali ed economiche e specialmente ai prezzi dei generi d' uso.

Le spese reali dipendono invece direttamente dal valore oggettivo dei prodotti richiesti, una volta che sia determinata la loro quantità; e subiscono quindi gl' influssi di quelle cause, che producono le variazioni del valore corrente e i mutamenti del valore normale. I beni materiali che occorrono per gli scopi molteplici dell' amministrazione pubblica, merci, derrate, strumenti d' ogni genere, sono di solito comperati per mezzo della moneta nei mercati comuni, ad un prezzo diverso, secondo le circostanze di tempo e di luogo. Nei momenti di crisi, ad esempio, in cui la moneta è deprezziata, e tanto più se trattasi di moneta cartacea, le perdite del fisco sono considerevoli relativamente a tali spese, perchè colla stessa quantità di moneta, ricavata dalle imposte, non si ottiene la quantità di beni materiali che prima si acquistava. Ed è questa una delle cause, che rendono incerto e difficile l' equilibrio finanziario nei tempi accennati. Ma a lungo andare predomina direttamente sulle spese reali, e indirettamente sulle spese personali l' influenza delle cause che determinano il valore normale delle ricchezze; il quale, elevandosi a mano a mano, ch' esse sono prodotte sotto il dominio crescente della legge limitatrice della natura, contribuisce all' aumento delle spese pubbliche.

§ 40. — Le distinzioni accennate ci forniscono le condizioni e gli elementi di fatto, secondo cui deve apprezzarsi lo stato del bilancio passivo in un momento determinato, cioè l' ammontare complessivo delle spese e le cagioni immediate da cui dipende. Ma per valutarne i

cambiamenti nella successione del tempo e gli effetti che ne derivano, comprendere le ragioni della continuità e stabilità della finanza, e dimostrare i principii regolatori delle spese pubbliche nell' ordinamento generale del bilancio, occorre un' altra distinzione, molto più importante; ed è la distinzione delle *spese ordinarie* e delle *spese straordinarie*, la quale si riferisce o alla loro durata, o alla loro efficacia, o alla base costituzionale diversa.

Secondo il primo criterio sono spese ordinarie quelle durevoli per un tempo indefinito, che si rinnovano in ogni periodo finanziario (esercizio), benchè non sempre nelle identiche proporzioni, e rispondono a bisogni continui, a servigi permanenti dell' amministrazione pubblica: e spese straordinarie son quelle transitorie, che non si ripetono periodicamente o costantemente, ma appaiono di volta in volta per effetto di circostanze accidentali o di cause passeggiere. La differenza della durata delle spese, indefinita per tutti i periodi finanziari, o limitata ad uno o a pochi, è d'importanza capitale per le garanzie necessarie alla stabilità del bilancio e la scelta dei mezzi più adatti a mantenerne saldo l' equilibrio. Il quale esige, come condizione indispensabile, che alle spese continue, permanenti corrispondano entrate parimente durevoli, costanti; mentre le spese straordinarie possono coprirsi con entrate egualmente straordinarie. La natura, il carattere della spesa è circostanza essenziale, secondo cui deve determinarsi l' entrata corrispondente.

La necessità delle spese straordinarie deriva da tre cause principali: o da circostanze eventuali, che producono in un dato momento l' effetto di accrescere l' intensità dei bisogni collettivi e dei servigi all' uopo richiesti, com' è per esempio il caso delle spese di guerra; o da opere di pubblica utilità, le quali costituiscono un investimento produttivo della ricchezza,

un' applicazione di capitale in forma collettiva, riguardata in tal caso come la più consentanea all'interesse economico di tutti i consociati; o infine da cause inerenti alla stessa amministrazione pubblica nel suo corso normale, come sarebbero lavori, strumenti, edifizi, terreni ed altri oggetti simili, duraturi e necessari per l'esercizio delle funzioni amministrative ordinarie. La spesa relativa ad ogni servigio pubblico si divide in due quote; l'una consiste nella quantità di ricchezze che si consumano intieramente di anno in anno per conseguire lo scopo, e l'altra nell'uso proporzionale o annuale dei beni adoperati allo stesso fine durevolmente, per una serie più o meno lunga di anni. È la distinzione analoga, ma non identica, come afferma taluno erroneamente, a quella del capitale circolante e fisso nelle aziende private.

Si distinguono pertanto novamente le spese pubbliche in ordinarie e straordinarie secondo la loro efficacia od utilità diversa, temporanea o durevole. In questo senso diconsi ordinarie quelle spese, i cui effetti benefici non oltrepassano il periodo finanziario, in cui son fatte, e si consumano, per così dire, intieramente nei servigi resi durante lo stesso esercizio. E sono invece straordinarie le spese, erogate in un dato periodo, e di cui le conseguenze benefiche si estendono ad una serie più o meno lunga di anni, e l'utilità è quindi duratura. Tali conseguenze consistono: o nei miglioramenti dei servigi pubblici, in seguito all'introduzione di riforme amministrative o di nuove opere civili e militari; oppure in alcuni vantaggi finanziari, come sarebbe un risparmio di spese ordinarie o un aumento di entrate, prodotto da un riordinamento opportuno degl' istituti fiscali, dell' assetto di qualche imposta (catasto fondiario, regime doganale e simili); o finalmente in vantaggi puramente economici, cioè nella produzione

di beni materiali, mercè l'esecuzione dei lavori proficui (costruzione di ferrovie, scavo di canali e simili) o l'acquisto o il miglioramento di beni fruttiferi, boschi, miniere, terreni, fabbriche e via dicendo. Solo in quest' ultimo caso può parlarsi di un vero e proprio investimento produttivo della ricchezza, e considerarsi la spesa come una trasformazione effettiva di capitale. Laddove negli altri casi non si tratta che di un' applicazione diversa della ricchezza agli scopi dello Stato, calcolabile in rate differenti per ogni esercizio finanziario.

Per l'ultimo rispetto, cioè relativamente alla base legale, la distinzione delle spese pubbliche in ordinarie e straordinarie equivale a quella del bilancio in due parti; delle quali una stabile, fondata per un tempo indefinito sopra leggi speciali; e l'altra mutabile, cioè dipendente dall' approvazione annuale del Parlamento. La distinzione non coincide colle altre, di cui si è parlato, e non ha che un significato politico costituzionale, come diremo in appresso.

§ 41. — Ora da ciò che si è detto intorno alla natura, alla durata e agli effetti delle spese pubbliche si possono desumere alcuni criteri pratici riguardo ai modi più convenienti e opportuni di mantenere intatto l'equilibrio del bilancio, ossia di stabilire le relazioni normali colle varie fonti di entrate. E la prima conclusione importante che si ricava dalle distinzioni accennate è, che tutte quante le spese ordinarie nel senso più largo devono essere soddisfatte con entrate ordinarie, egualmente capaci di rinnovarsi periodicamente, come le imposte.

È questo un principio fondamentale di politica finanziaria, la cui applicazione rigorosa è condizione indispensabile di un equilibrio effettivo e durevole nella finanza. In tutte le spese ordinarie si ritrovano queste

due note caratteristiche: la necessità della loro rinnovazione periodica a fine di ottenere i servigi corrispondenti; e l'utilità, l'efficacia degli stessi servigi limitata ad ogni esercizio finanziario. È quindi evidente che per supplirvi in modo stabile e sicuro occorrono entrate che si rinnovino colla medesima periodicità, quali le imposte. Adoperandosi invece per le spese ordinarie entrate straordinarie, come ad esempio l'alienazione del demanio fiscale o i prestiti pubblici, è inevitabile il disavanzo con tutte le conseguenze disastrose che ne derivano; stantechè le spese si ripetono e si aumentano di anno in anno, mentre quei proventi straordinari si esauriscono in breve tempo e non ritornano più. L'esempio di alcuni Stati europei, quali la Russia, l'Austria e l'Italia, in cui si è violata spesso questa legge del bilancio, ne dimostra chiaramente gli effetti dannosi, il rapido aumento del disavanzo, la depressione del credito pubblico, le difficoltà e gl'imbarazzi che incontra la gestione della finanza e i pericoli da cui è circondata la sua esistenza.

Oltre di ciò lo squilibrio finanziario è segno evidente di un'alterazione dei rapporti normali della economia, secondo cui deve avvenire la distribuzione e l'uso della ricchezza. Esso in sostanza significa, che da una parte si sono stabiliti alcuni scopi all'attività dello Stato ed esistono i bisogni collettivi, riconosciuti dai rappresentanti del popolo; e dall'altra mancano i mezzi pecuniari, od è insufficiente la quantità di beni materiali destinati alla loro soddisfazione. È turbata quella proporzione armonica secondo cui si effettua l'uso delle ricchezze per la soddisfazione di tutti i bisogni privati e pubblici; e la crisi non può durare lungamente, perchè o si aumentano le entrate ordinarie o scemano le spese, o una maggiore quantità di beni è destinata agli scopi e ai servigi dello Stato, o bisogna rinunziare ad

una parte di essi. E quindi la massima anzidetta, che alle spese ordinarie devono supplire entrate parimente ordinarie, si fonda su quella legge meccanica, secondo cui la ricchezza è distribuita fra i bisogni privati e pubblici, presenti e futuri, e della quale si è parlato in altro luogo. I bisogni collettivi, presenti e futuri, assorbono via via la quantità di beni, corrispondente alla loro relativa importanza e intensità, secondo il posto che occupano successivamente nella serie completa dei bisogni umani.

Trattandosi invece delle spese straordinarie, la quistione cambia intieramente di aspetto. E poichè esse in generale non si rinnovano periodicamente, e in gran parte producono effetti durevoli nella finanza pubblica, possono essere soddisfatte con entrate straordinarie, quali i prestiti pubblici, senza che l'equilibrio finanziario venga menomamente turbato. Se le spese si riferiscono ad opere di pubblica utilità, si effettua, come abbiamo detto, una trasformazione di capitale, che dal possesso dei privati passa in potere dello Stato. Nè possono mancare gli effetti ordinari e i risultati di qualunque impiego produttivo della ricchezza. E se trattasi di altre spese, anche di quelle che non lasciano alcuna traccia, ma che non si rinnovano di periodo in periodo, potrà supplirvisi egualmente con proventi raccolti in via straordinaria e in forma speciale. La differenza è determinata dal tempo in cui le spese hanno luogo e sogliono ripetersi.

§ 42. — Ma intorno a ciò conviene fare alcune osservazioni per chiarire meglio il concetto accennato e rannodarlo alla teoria economica del bilancio svolta di sopra. La distinzione delle spese in ordinarie e straordinarie, secondo che si rinnovano di anno in anno, di esercizio in esercizio, o ricompaiono a più lunghi e indeterminabili intervalli di tempo, è certo artificiale, in

quanto che si riferisce a un dato periodo prestabilito (anno od esercizio finanziario) per ragioni di opportunità amministrativa. In realtà le spese pubbliche, al pari delle private, si succedono senza interruzione, e si ripetono a distanza diversa secondo gli oggetti a cui si riferiscono. E come quelle che diciamo ordinarie, relativamente al periodo annuale, differiscono fra di esse per il momento e la durata più o meno breve; così le altre che diconsi straordinarie, considerate in relazione con uno spazio di tempo più lungo, acquistano un certo carattere di periodicità. Il vero si è che le spese riflettono la natura dei bisogni corrispondenti; dei quali alcuni si rinnovano in un breve giro di tempo, ed altri in un corso più o meno lungo con una gradazione continua, indefinita. E quindi la differenza essenziale consiste in ciò, che dato un termine fisso di un giorno, di un mese, di un anno, di dieci anni, di venti anni e via dicendo, le spese pubbliche, al pari delle private, devono ripetersi un numero maggiore o minore di volte, secondo la natura del bisogno a cui si riferiscono. Il che vuol dire, che della ricchezza disponibile in una serie di anni una quantità diversa è destinata alle spese che si rinnovano diversamente; ossia dell' intiera attività economica una parte maggiore è necessaria per soddisfare i bisogni più frequenti, e una parte minore per soddisfare i bisogni meno frequenti, supposte pari le altre circostanze. In ogni periodo di tempo ed anche in una serie di periodi, la somma dei beni è ripartita o la produzione eseguita in guisa che sia assicurata la soddistazione dei bisogni sucessivi, più importanti ed intensi, conformemente al principio del valore soggettivo.

Ora preso come termine medio di confronto il periodo annuale si distinguono le spese pubbliche secondo che si rinnovano entro i limiti dello stesso periodo o al

di fuori di esso. E ciò, non solo presuppone bisogni differenti, ma porta la necessità di un impiego diverso della ricchezza disponibile. Le spese ordinarie richiedono un lavoro che deve ripetersi di anno in anno per la produzione della quantità occorrente di beni materiali; mentre le spese straordinarie richiedono un lavoro che si effettua a intervalli più lunghi, in uno spazio maggiore, proporzionato di tempo. Intesa a questo modo la distinzione accennata, cioè in via media e approssimativa, è feconda di conseguenze utili nella finanza, ed è conforme al principio generale della economia. Il bilancio dello Stato ha la sua base nei bilanci economici dei cittadini, di cui è una risultante e con cui deve trovarsi definitivamente in armonia. Alle spese pubbliche distinte in varie categorie secondo la specie e la durata corrisponde una parte proporzionata diversa dell'attività economica degli uomini, una maggiore o minore quantità di ricchezza; e quando questa corrispondenza è alterata, si manifesta lo squilibrio finanziario, di cui si è parlato. Così provvedere a spese ordinarie con entrate straordinarie significa destinare a quei dati bisogni una quantità di beni minore del necessario, dedicarvi una parte sproporzionata dell'attività economica; e da ciò le conseguenze dannose e le perturbazioni nella finanza pubblica. L'equilibrio effettivo e durevole del bilancio dello Stato ha per fondamento il pareggio dei bilanci privati o quella legge fondamentale, secondo cui la ricchezza è ripartita variamente fra gli scopi molteplici della vita umana, e la produzione in tutte le sue forme commisurata ai diversi bisogni, privati e pubblici, presenti e futuri.

§ 43. — Questo principio si riflette nella pratica finanziaria di tutti gli Stati; nei quali l'equilibrio del bilancio è considerato come lo stato normale della finanza, e la prova di condizioni economiche soddisfacenti dell'intiera

nazione. E quindi prevale la massima, che le spese, una volta che siano deliberate, o riconosciute pubblicamente, secondo le norme vigenti, come necessarie od utili, determinano le entrate, così riguardo alla quantità, come riguardo alla specie o alla fonte da cui derivano. Gli elementi, di cui si compone il bilancio passivo, devono trovare riscontro perfetto negli elementi, ch' entrano a comporre il bilancio attivo. E questa determinazione anticipata o posticipata di spese e di entrate pubbliche, fatta regolarmente dal Governo per ogni esercizio finanziario e presentata all'approvazione del Parlamento, dicesi appunto bilancio (*budget, état, Voranschlag*). Donde la distinzione del bilancio in preventivo e consuntivo secondo che si riferisce ad un periodo che deve iniziarsi o ad un periodo che si è compiuto, secondo che si compone di partite probabili o realizzate. Nella pratica italiana si distingue il bilancio di competenza e il bilancio definitivo o di cassa; l' uno comprende le spese e le entrate che sono assegnate ad un periodo od esercizio finanziario; e l' altro quelle che hanno luogo effettivamente in quel dato periodo. Il bilancio di competenza rappresenta la condizione normale o permanente della finanza, e il bilancio di cassa la condizione reale, ma transitoria o relativa ad un periodo determinato.

Ora a mantenere l' equilibrio fra le spese e le entrate in forma stabile e continua, occorrono queste due condizioni; che alla somma delle spese corrisponda la somma equivalente delle entrate in ogni esercizio finanziario; e che i termini di pagamento delle une coincidano coi termini di riscossione delle altre entro i limiti dello stesso esercizio. Ove non si avveri quest' ultima condizione, si ha una deficienza momentanea di cassa, che scompare alla fine dello stesso periodo; ed ove non si avveri la prima condizione, si ha un vero dis-

avanzo (*deficit*), il quale, ripetendosi di anno in anno, passa dallo stato acuto al cronico, e rappresenta uno stato anormale o patologico della finanza.

Per colmare le semplici deficienze di cassa si adopera una forma speciale e transitoria di credito, di cui diremo in appresso. Il disavanzo effettivo non può curarsi efficacemente, se prima non si conosce la causa da cui deriva, e la natura delle spese a cui deve riferirsi. Se esso proviene da un di più di spese ordinarie, non vi è altro rimedio che un aumento equivalente di entrate ordinarie. Ma se dipende unicamente da un eccesso di spese straordinarie, potrà colmarsi con entrate straordinarie, come si è dimostrato di sopra. La politica finanziaria nella scelta delle fonti di entrate deve prendere norma dalla natura delle spese per adattare i mezzi più idonei agli scopi prefissi.

L'equilibrio finanziario non è una cosa che si può fissare o determinare precisamente, in modo assoluto, in qualunque momento; ma varia secondo l'intervallo di tempo e secondo il termine con cui si raffronta. Può avverarsi relativamente ad un anno e non relativamente ad un mese o ad un semestre; o viceversa: e da ciò gli avanzi e i disavanzi più o meno temporanei. Un equilibrio durevole non è che la risultante o la media di una serie numerosa di oscillazioni varie, che collimano al punto indicato. Anzi, propriamente parlando, e preso il fatto nella sua continuità, esso non è che l'effetto di quel complesso di forze e di relazioni economiche, che riguardano la produzione delle ricchezze e la soddisfazione dei bisogni umani e ne assicurano la corrispondenza normale. E quindi può dirsi che, data la permanenza delle cause le quali agiscono in modo uniforme, l'equilibrio finanziario è a lungo andare immancabile, secondo le leggi della maggiore probabilità.

Capitolo III.

Le norme giuridiche e politiche delle spese pubbliche.

§ 44. — La determinazione delle spese pubbliche è sottoposta nei singoli casi a certe norme di diritto e accompagnata da guarentigie costituzionali, coordinate allo scopo di tutelare gl' interessi dei consociati, e assicurare una retta e opportuna interpretazione dei bisogni collettivi. Si tratta di criteri pratici e disposizioni formali di legge, che regolano l'azione dello Stato, perchè sia consentanea a quel bene voluto dall' intiera società o da coloro che ne formano l'elemento predominante. E costituiscono in sostanza principii medi, che rappresentano una condizione determinata di civiltà e di progresso economico, e in cui si riflette il concetto delle leggi naturali che governano l'uso della ricchezza e l'ordinamento generale della finanza.

Le spese al pari dei servigi pubblici si connettono cogli uffici e cogli scopi dello Stato, cogli oggetti in cui si svolge la sua attività; di guisa che ogni apprezzamento sulla loro convenienza od utilità implica un giudizio intorno a quelle funzioni e a quegli scopi. È questo propriamente il cómpito, non della scienza delle finanze, ma della scienza e dell' arte politica, intesa nel più ampio significato. Però senza entrare nel campo politico e amministrativo, poichè cogli uffici dello Stato si collegano le spese pubbliche, è uopo stabilire le regole che ne dimostrano la legalità e la legittimità, e ne determinano i rapporti coi servigi corrispondenti. L'argomento entra nella materia dell' arte o della politica finanziaria.

§ 45. — Le norme giuridiche per la determinazione delle spese pubbliche sono le seguenti. In primo luogo la generalità del bisogno, la quale dipende dalla natura dello scopo proposto o dall'interesse generale che si attribuisce ad esso. L'interpretazione esatta di questa massima non è facile in tutti i casi; nè intesa ugualmente e felicemente da tutti gli scrittori. La generalità del bisogno non deve riferirsi al luogo o alle persone, non riguarda l'oggetto immediato, per cui è fatta la spesa, ma l'importanza e l'interesse che essa ha per tutti i cittadini. Molte spese riguardano alcuni punti determinati del territorio nazionale o un numero ristretto di persone, e nondimeno hanno un carattere generale e un interesse comune. Bisogna considerare le spese pubbliche, non relativamente ai luoghi e alle persone, per mezzo delle quali son fatte, ma relativamente a coloro, a tutti i cittadini che ricevono il beneficio dei servigi correspettivi. E una volta che lo scopo è proposto e si considera di utilità generale il suo conseguimento, la spesa necessaria che ne deriva è pubblica, qualunque sia l'oggetto particolare a cui si riferisce e la forma che assume. E sia che si tratti di opere e costruzioni, eseguite in una parte del territorio nazionale, o di servigi pagati ai funzionari pubblici o di sussidi accordati a provincie o città singole, o classi determinate della società; il fatto essenziale è lo stesso per i cittadini che partecipano all'interesse comune e quindi alla spesa. La generalità o il carattere delle spese pubbliche deriva dalla natura e importanza degli scopi stabiliti, ossia dall'esistenza dei bisogni collettivi.

La seconda norma giuridica delle spese pubbliche è la necessità o convenienza, la quale si desume da tre cagioni principali: o dalle esigenze imprescindibili della convivenza sociale e dell'ordine pubblico; o dalle deficienze più o meno grandi dell'attività privata; o dal-

l'esistenza di conflitti d'interesse fra le classi sociali, e di monopoli naturali, che bisogna evitare. E però lo Stato e gli altri enti collettivi fanno le spese per rendere quei servigi che i privati o non *devono* rendere, perchè connessi colle funzioni essenziali dell'autorità civile (difesa nazionale, sicurezza pubblica, amministrazione della giustizia e simili), o con certe ragioni e guarentigie di ordine generale (monete, poste, telegrafi e simili); oppure non *vogliono* rendere per difetto di cognizioni, di mezzi e d'istituti idonei (istruzione pubblica, opere di civiltà e di coltura, sussidi, beneficenza e simili); o infine non *possono* rendere in modo equabile e soddisfacente per uno squilibrio tra le forze economiche individuali, la mancanza di effettiva libera concorrenza, la preponderanza di una classe sull'altra e simili (ferrovie, banche, legislazione industriale, forestale e via dicendo). Queste ragioni si trovano qualche volta divise, e più spesso si uniscono variamente nei singoli rami di amministrazione pubblica. Giustificata in tal modo l'azione dello Stato, e determinati gli scopi ch'esso deve raggiungere per il bene e nell'interesse di tutti i consociati, rimane dimostrata la necessità o convenienza delle spese correlative.

E finalmente la terza massima giuridica è la corrispondenza e la proporzione fra le spese fatte e i servigi resi. Il che vuol dire che ogni spesa presuppone uno scopo determinato, trova riscontro in un servigio, e deve contenersi dentro i limiti prescritti da ciò, ch'è necessario al conseguimento del fine. La regola s'intende in senso assoluto e relativo, e costituisce il principio della economia nella finanza pubblica, inteso nel modo più ragionevole. E la violazione di essa per parte dei governanti deve considerarsi come un'offesa agl'interessi dei cittadini, un consumo ingiustificabile di ricchezza, una limitazione ingiusta e dannosa delle facoltà

private. Ridurre le spese al minimo relativamente alla quantità e qualità dei servigi dev' essere la norma pratica di una lodevole amministrazione finanziaria.

Le massime giuridiche, a cui s' informa la retta politica finanziaria riguardo alle spese pubbliche, hanno la base e la ragione obbiettiva nella legge economica che governa la soddisfazione completa dei bisogni umani e che in altro luogo abbiamo dimostrato largamente. Il principio del valore soggettivo determina l' uso e la ripartizione della ricchezza fra i vari oggetti che formano gli scopi della vita umana. E quindi dall' esistenza e dalla relativa importanza o intensità dei bisogni collettivi dipende la quantità e proporzione dei beni materiali destinati alla loro soddisfazione ossia la necessità e la convenienza delle spese pubbliche. Le norme della politica finanziaria nella molteplicità e varietà delle loro applicazioni ai casi particolari si appoggiano ad una legge di economia sociale, che ne determina l' efficacia e ne segna i limiti di azione. E i principii del diritto relativi alle spese pubbliche si coordinano alla corrispondenza fondamentale economica tra l' attività degli uomini e la soddisfazione dei bisogni, o alla legge essenziale dell' utilità.

§ 46. — Al medesimo effetto contribuiscono le guarentigie costituzionali e amministrative, da cui è circondata la determinazione e l' erogazione delle spese pubbliche. La prima e la più importante di esse consiste nel consenso dei cittadini, espresso direttamente o per mezzo di rappresentanze elettive. Questa massima di diritto pubblico, che nella sua pratica attuazione forma la legge fondamentale del bilancio, ha una grandissima importanza in tutto il regime costituzionale, e fornisce la base pratica su cui si svolge il sistema finanziario.

Il consenso può essere espresso mediante legge una volta sola per una serie indefinita di anni, o può rin-

novarsi in ogni esercizio finanziario; e prende le due forme dell' esame preventivo e del sindacato parlamentare dei singoli capitoli del bilancio. La discussione che precede e il voto che accompagna ogni determinazione di spese pubbliche servono, non solo a impedire gli arbitrii e gli abusi governativi, ma a chiarire i motivi di convenienza e di necessità d'ogni singola spesa, a dimostrarne gli effetti, i vantaggi e la corrispondenza coi servigi pubblici. Il governo tende ordinariamente ad esagerare il bisogno o l'utilità delle spese, ad accrescere le sue attribuzioni e gli uffici pubblici; mentre le rappresentanze popolari mostrano una tendenza opposta, quella di limitare l'azione governativa e frenarne le esigenze, impedendo o temperando gl' incrementi delle spese. Dalla libera discussione e dall' influenza reciproca fra queste due parti, ne derivano compromessi utili, e in generale conformi alla necessità delle cose, al bene comune dei cittadini e alla legge fondamentale del valore applicato alle spese pubbliche. In questo senso è giusta l'osservazione del Wagner, il quale dice, che solo in uno Stato costituzionale, dove le spese e le entrate formano parte di un compiuto sistema di diritto pubblico, può parlarsi di un ordinamento razionale della finanza e di criteri giuridici che ad esso si riferiscono. Egli è certo che a conciliare nei singoli casi le esigenze della vita pubblica con quelli della vita privata e a contemperare opportunamente le ragioni della finanza e dell' amministrazione pubblica con quelle della economia nazionale il mezzo migliore è il consenso degli stessi contribuenti alle spese pubbliche e l'accordo continuo del governo colle rappresentanze popolari intorno alla quantità di beni materiali che di volta in volta devono destinarsi ai bisogni collettivi.

§ 47. — Ma posto il principio generale, intorno al quale non occorrono ulteriori dimostrazioni, ne viene

la quistione del modo particolare, con cui è intesa e praticata la legge del bilancio, o con cui vuol intendersi, perchè abbia un' efficacia corrispondente al suo fine. Deve il consenso del Parlamento manifestarsi di anno in anno e il suo sindacato esercitarsi relativamente all' intiero bilancio, o ad alcune parti di esso soltanto, mentre per le altre rimane implicito nelle leggi stabilite? Qual' è la natura e la portata dell' atto parlamentare che dicesi approvazione o legge del bilancio? Ecco il quesito controverso, riguardo al quale esiste una differenza essenziale fra il sistema vigente in Inghilterra e quello degli altri Stati europei.

Il bilancio dello Stato in Inghilterra si divide in due parti: una permanente, durevole, fondata su leggi ordinarie; l' altra variabile e sottoposta al voto annuale del Parlamento. Il sindacato parlamentare si riferisce a titoli speciali, determinati di spese e ad alcune fonti di entrate, per cui occorre di anno in anno il consenso esplicito della rappresentanza nazionale. I limiti fra le due parti del bilancio cambiano di tempo in tempo secondo la natura e gl' incrementi delle singole spese, e secondo le conseguenze che ne derivano nell' amministrazione pubblica. Ma generalmente parlando, la parte stabile del bilancio (*consolidated fund*), sottratta al sindacato annuale del Parlamento, si compone dei capitoli relativi a quei servizi, a cui si attribuisce un carattere di sicurezza, d'indipendenza e di continuità, che non ammette alcun dubbio o discussione, come sono gl' interessi del debito pubblico, la lista civile, gli appannaggi e le dotazioni della famiglia reale, gli stipendi dei magistrati e simili. In tutto ciò la politica militante non trova argomenti fecondi di controversie, e un terreno propizio alla sua azione. È conveniente che v' imperi la legge più che il volere delle maggioranze parlamentari a fine di garantire la fiducia dei creditori dello Stato,

la dignità e il prestigio della Corona, l'indipendenza della magistratura, l'adempimento dei buoni uffici internazionali e simili. E per contro la parte variabile del bilancio, la quale è soggetta all'approvazione annua del Parlamento, consta delle partite destinate all'esercito, alla marina, all'amministrazione civile e all'amministrazione finanziaria. La ragione di ciò si comprende facilmente. Queste spese reclamano un esame accurato periodico e un consentimento esplicito, perchè si connettono con interessi e quistioni di ordine politico e sociale, che mutano continuamente di aspetto e d'importanza col variare delle circostanze, e si riferiscono a servigi, suscettibili di notevoli cambiamenti e di riforme continue. Laddove relativamente alle altre spese, che riguardano il debito pubblico, le dotazioni della Corona, gli stipendi della magistratura, gli assegni della diplomazia, appena è possibile la discussione da un anno ad un altro e spesso non ha valore pratico, nè potrebbe in certe condizioni e per lunghi intervalli di tempo condurre a modificazioni di sorta.

Oltre a ciò il diritto che la Camera inglese ha nelle materie finanziarie, non solo è circoscritto ad alcuni capi determinati del bilancio, ma si contempera opportunamente colle attribuzioni degli altri organi del potere legislativo. Perocchè da una parte essa non può votare maggiori spese di quelle proposte dalla Corona; e dall'altra, se unisce al voto del bilancio condizioni e clausole diverse, incontra l'opposizione della Camera Alta, che rifiuta il suo consenso. In questo modo l'approvazione del bilancio è un atto, che differisce dalle leggi ordinarie, ed assume una forma speciale complessa, che s'immedesima collo spirito delle istituzioni costituzionali dell'Inghilterra.

Negli Stati dell'Europa continentale, sia per una interpretazione fallace del diritto pubblico inglese, sia

per l'idea non meno erronea di afforzare soverchiamente il potere della rappresentanza nazionale, non si è fatto alcuna distinzione tra le varie parti del bilancio, e questo va soggetto intieramente all'esame e al sindacato del Parlamento, inteso in un senso assoluto. Le ripugnanze intrinseche e le conseguenze dannose del sistema si comprendono facilmente. Appare evidente la contraddizione tra gli uffici amministrativi che devono adempiersi per prescrizione legislativa, e i mezzi necessari che possono rifiutarsi, almeno in tesi generale ed astratta, per semplice deliberazione della rappresentanza nazionale. Ben è vero che, secondo l'opinione dei pubblicisti più autorevoli, queste deliberazioni non possono contraddire alla suprema volontà dello Stato, quale risulta dal complesso delle sue leggi. E quindi si considera il voto del bilancio come una speciale norma di amministrazione, che dalle Camere riceve l'impronta *formale* di legge, ma che deve contenersi riguardo alla sostanza *materiale* dentro i limiti della legislazione vigente. Nondimeno, fatta anche ragione dei temperamenti adottati per stabilire l'accordo tra il principio della finanza e le massime costituzionali, il dissidio inerente al sistema continentale rimane, e il bilancio manca sempre di una stabile base nella legge. I pericoli e inconvenienti principali che ne derivano nella pratica sono due: o di rendere l'esame e il sindacato parlamentare pure forme, destituite di efficacia e d'importanza, quando la rappresentanza nazionale è debole e segue facilmente l'impulso e l'indirizzo governativo; o nel caso opposto fornire ad essa un mezzo potente per esercitare influenza e pressione sul Governo, creandogli imbarazzi non lievi e molto nocivi all'esercizio delle funzioni politiche. Si spiegano in questo modo gli esercizi provvisori frequenti, i bilanci approvati in massa e quasi senza discussione, da

una parte; e dall' altra gli sforzi vani d' indipendenza e di autorità e le concessioni eccessive del Governo ai voleri delle Camere elettive. La pratica costituzionale in questo punto dovrebbe accostarsi al sistema inglese temperato ed efficace, da cui si è allontanata per una interpretazione erronea ed esagerata dei diritti del Parlamento e non senza gravi danni e pericoli.

Le altre guarentigie relative alle spese pubbliche sono: il sindacato amministrativo esercitato da speciali organi dello Stato; e il sindacato pubblico dipendente direttamente dai cittadini, ed espresso per mezzo della opinione pubblica o della stampa. Riguardo al primo basta osservare che un corpo amministrativo dotato di sufficiente indipendenza e composto di un personale idoneo, come è la Corte dei Conti, rende utili servigi all' amministrazione pubblica, curando l' esatta erogazione delle spese e la loro corrispondenza alle disposizioni di legge. Quanto all' altra forma e la più comune di sindacato, è noto come la pubblicità dei bilanci e dei documenti annessi e la pubblicità delle discussioni che si fanno intorno ad essi nelle assemblee nazionali, provinciali e comunali, costituiscono una guarentigia necessaria degl' interessi privati e pubblici e un canone fondamentale di diritto costituzionale.

Titolo II. — ENTRATE ORDINARIE.

Capitolo I.

Le entrate ordinarie in generale.

§ 48. — Entrate ordinarie diconsi quei proventi fiscali che si rinnovano di periodo in periodo, e, generalmente parlando, di anno in anno. Esse fanno riscontro alle spese,

dette pure ordinarie, e rappresentano nel bilancio dello Stato l'elemento attivo continuo che si contrappone a quello passivo della stessa natura. La fonte da cui derivano, dev'essere permanente, durevole, e consiste nel reddito nazionale. Di guisa che la nota caratteristica, comune a tutte le entrate ordinarie, è, ch'esse formano una parte del reddito, una parte della ricchezza che si rinnova periodicamente, e serve ai vari scopi della vita umana.

Anzitutto conviene determinare con precisione il concetto del reddito. Per molto tempo e dalla maggior parte degli economisti si considerò come reddito la ricchezza disponibile degl'imprenditori relativamente alle singole forme di produzione; e si confuse col prodotto netto d'ogni impresa industriale, ch'è l'avanzo di beni ottenuto, detratte le spese occorrenti, salari, anticipazioni, materiali, strumenti e simili. Era riguardato il fatto da un punto di vista ristretto, capitalistico, per modo che una parte si scambiava col tutto, e l'apparenza colla realtà; nè in tal guisa poteva dimostrarsi l'origine vera e la natura del reddito. Il concetto moderno del reddito nel senso dell'Hermann, dello Schmoller e di altri comprende tutte le ricchezze annualmente prodotte, e che possono destinarsi alla soddisfazione dei bisogni umani durante lo stesso periodo, senza che per ciò venga meno o si attenui la ricchezza primitiva o la fortuna originaria. Se non che questa distinzione non può farsi che in base al valore dei beni, prodotti in periodi successivi relativamente alla durata e alla natura dei bisogni vari, che ne assorbono una quantità diversa; e dipende in complesso dalla intensità e dalla distribuzione fra gli stessi periodi delle forze inerenti alla produzione. La ricchezza che si rinnova di anno in anno o periodicamente, presuppone una somma di sforzi e di sacrifici che devono ripetersi nello stesso periodo,

perchè coordinati alla soddisfazione di bisogni egualmente periodici. E però le entrate ordinarie dello Stato, essendo una quota del reddito annuale della nazione, son dovute ad una parte corrispondente dell' attività economica che si rinnova di anno in anno per soddisfare bisogni che ritornano dall' uno all' altro periodo con una continuità indefinita: laddove le entrate straordinarie son dovute ad un' attività economica proporzionata e gradatamente distribuita, che si svolge e si esaurisce in un giro di tempo più o meno lungo, e risponde a bisogni temporanei, limitati. La corrispondenza fra le ricchezze prodotte, ossia fra gli sforzi e i sacrifici occorrenti alla produzione e i bisogni diversi, è il pernio dell' economia, e costituisce l' equilibrio di ogni bilancio. L' intiera attività economica degl' individui è ordinata e ripartita in tal guisa da assicurare la soddisfazione dei bisogni presenti e futuri, costanti e variabili, continui e temporanei, che richiedono l' uso delle ricchezze con proporzioni differenti. E quindi trattandosi di bisogni privati e collettivi, che ricompaiono di periodo in periodo, occorre una quantità proporzionata di ricchezza che sia riprodotta colla stessa periodicità, ossia una attività produttiva che basti a tal uopo, e si rinnovi ugualmente. In ciò vi ha il fondamento economico delle entrate ordinarie e il carattere comune.

§ 49. — Le distinzioni che sogliono farsi di esse riguardano le forme diverse e i modi speciali con cui gli stessi proventi vengono appropriati dallo Stato, ossia le fonti da cui derivano nella finanza pubblica. Ed anzitutto lo Stato può ottenere una parte del reddito o direttamente mercè l' esercizio di un' industria o il possesso di beni fruttiferi, secondo le norme del diritto comune e nel campo della libera concorrenza; oppure indirettamente, mediante la cessione della ricchezza prodotta dai singoli cittadini, e per vari motivi

destinata agli scopi dell' amministrazione pubblica. Da ciò la prima distinzione delle entrate ordinarie in due specie: entrate derivanti da *fonti immediate,* o industriali, demaniali nel senso più largo della parola, le quali consistono nel profitto e nella rendita dei possessi fruttiferi del fisco; ed entrate derivanti da *fonti mediate,* dette anche pubbliche in senso stretto, o contribuzioni in genere, fornite dai privati in diversa misura allo Stato e in base al reddito da loro posseduto. Ma poichè differiscono le ragioni e i modi di questa cessione della ricchezza privata, a seconda che si tratta di servigi resi ai singoli cittadini o all' intiera società; così ne segue la seconda distinzione delle contribuzioni in speciali e generali, tasse e imposte. Le contribuzioni speciali costituiscono il rimborso totale o parziale delle spese occorrenti agl' istituti amministrativi che arrecano vantaggi particolari ai privati e da loro richiesti, e valgono in tal modo a soddisfare bisogni individuali; mentre le contribuzioni generali si riferiscono a quelle spese che occorrono per ottenere cogli stessi istituti beneficii comuni, e soddisfare bisogni collettivi. E quindi le tasse appaiono quale rimunerazione di servigi speciali, effettuata liberamente e regolata dal principio ordinario delle prestazioni reciproche (*do ut facias, do ut des*): le imposte invece quale un pagamento forzato, che il potere civile esige relativamente a scopi d' interesse generale e, secondo un principio di diritto pubblico o di sovranità nazionale, a cui è sottoposto ogni individuo. Le due forme di contribuzioni differiscono per estensione e importanza, per i criteri e procedimenti, secondo cui sono prelevate, quantunque abbiano la identica base nella legge economica che governa l' uso della ricchezza per la soddisfazione dei bisogni individuali e collettivi.

E però abbiamo tre fonti, da cui derivano le entrate

ordinarie dello Stato: il demanio fiscale, le tasse e le imposte. Si distinguono per la ragione speciale economica che ne giustifica l'esistenza, ossia per il titolo secondo cui lo Stato ne fa la riscossione, o in quanto è possessore di un'industria, o rende servigi particolari, o provvede al conseguimento di scopi comuni.

§ 50. — Per intendere il significato e il valore di questa classificazione, bisogna porre mente, non alle forme esteriori e mutabili delle istituzioni finanziarie, ma al contenuto economico e al rapporto essenziale che passa fra i cittadini e lo Stato. Le nozioni prevalenti nella pratica legislativa di tempi e luoghi diversi non sono sempre conformi al concetto obbiettivo dei fatti economici, che formano la base della finanza pubblica. Ed altra cosa è lo svolgimento storico degl'istituti finanziari, altra cosa il loro ordinamento razionale o teorico. Elementi diversi si trovano spesso congiunti nel medesimo istituto, nello stesso cespite di entrate; e i caratteri formali variano col tempo, e talora nascondono la natura essenziale di esso.

Queste avvertenze hanno mancato di fare alcuni scrittori di scienza delle finanze, che seguono altri criteri di distinzione, trasportando nella teoria le nozioni e categorie formali della pratica. La classificazione antica delle entrate ordinarie, adottata da molti trattatisti autorevoli, per esempio, dal Rau, mantenuta in parte dallo Stein, ed anche recentemente dal Roscher, è la seguente: redditi industriali, che lo Stato ottiene dal possesso di beni o dall'esercizio d'industrie nel campo della libera concorrenza (demani); proventi fiscali che derivano dall'usufrutto di monopoli e diritti esclusivi della sovranità (regalie); contribuzioni speciali, corrispondenti a servigi particolari, resi a singoli cittadini (tasse); e contribuzioni generali, prelevate dallo Stato sulla ricchezza privata, per il conseguimento di scopi

comuni. E il Bésobrasof, accettando in massima questa classificazione, osserva che le regalie, come sarebbero quelle relative alle monete, alle poste, ai telegrafi, non possono confondersi colle tasse, propriamente dette, perchè riguardano stabilimenti industriali, che, non solo contengono un monopolio, ma danno allo Stato un profitto, o un provento fiscale, che non si ritrova negli istituti pubblici, a cui si applica il principio delle tasse. E però se da una parte si distinguono dai demani, dall'altra non devono confondersi con quei rami di amministrazione pubblica che sono coordinati a scopi di utilità pubblica, e producono soltanto nella finanza un rimborso parziale o totale di spese.

§ 51. — Ora le regalie, che un tempo avevano grandissima e quasi illimitata estensione, comprendevano elementi molteplici e vari, possessi, istituti e diritti pubblici, sostanzialmente diversi, ma rivestiti della stessa forma monopolistica e congiunti nello stesso intento fiscale di recare un'entrata all'erario. Le regalie industriali delle monete, delle poste e simili facevano riscontro alle regalie territoriali delle foreste, delle miniere, delle saline, ai diritti di caccia, di pesca, ai canoni censuari sui terreni, e via dicendo. Il carattere monopolistico era la forma comune, e l'elemento fiscale si univa in larga misura allo scopo amministrativo delle istituzioni pubbliche, da cui per ragioni di opportunità si ricavavano alcuni proventi tributari. E negli stessi rami di amministrazione, sia che riguardassero il possesso di beni demaniali o l'esercizio di funzioni pubbliche, all'interesse generale andava congiunto l'interesse finanziario, e si percepivano imposte, che in altro modo sarebbero state impossibili. Il regalismo antico rappresenta questo stato transitorio, incerto e confuso della finanza e dell'amministrazione pubblica, in cui si trovavano uniti elementi e diritti diversi, e in cui l'in-

tento fiscale era comune a molti uffici dello Stato, e ne alterava i caratteri essenziali.

Ma col progresso della economia sociale e delle istituzioni civili, la separazione di quegli elementi è avvenuta in massima parte per effetto di quella specificazione di organi, di lavori e di funzioni, ch'è legge della società e della natura. Il regalismo si è via via dileguato, e ha dato luogo a istituti finanziari, diversi, più omogenei, distinti ed efficaci. Alcune regalie perdettero il carattere monopolistico, e diventarono proprietà dello Stato, amministrata secondo le norme del diritto comune, senza privilegi e restrizioni; cioè si sono trasformate in una parte del demanio fiscale, come ad esempio le foreste, le miniere e simili. Altre regalie, come quelle del sale, del tabacco, delle lotterie, hanno conservato il monopolio governativo, ma quale mezzo o forma speciale di tassazione; e sono ammesse e giustificate, in quanto formano parte del sistema tributario. E difatti le privative fiscali vanno annoverate tra le imposte indirette di consumo. Infine altre regalie, conservando pure i caratteri del monopolio, si sono trasformate anch'esse in istituti di utilità pubblica, come le monete, le poste, i telegrafi, le ferrovie e via dicendo. Le ragioni che rendono necessaria od utile l'ingerenza dello Stato in tali casi e nella forma indicata, non sono ragioni d'interesse finanziario, ma d'interesse generale, non riguardano i mezzi pecuniari, ma i fini politici, sociali ed economici dell'amministrazione pubblica. L'elemento fiscale è qui subordinato a motivi più importanti di ordine diverso e più elevato, e si riduce all'applicazione del principio delle tasse, come correspettivo dei servigi resi ai privati e rimborso delle spese occorrenti. Considerati semplicemente quali cespiti di entrata pubblica quei monopoli governativi, non avrebbero ragion di essere, e non potrebbero giustificarsi in

nessun modo; mentre devono ammettersi quali istituti di prosperità e di coltura generale, necessari al conseguimento di scopi comuni, che in altra guisa non potrebbero raggiungersi. E poichè in essi all' interesse collettivo si congiunge variamente l' interesse individuale, che differisce da persona a persona, e assume la forma di una domanda di servigi; così ha luogo il pagamento di contribuzioni speciali per parte degl' individui interessati.

E però la categoria storica delle regalie non ha un contenuto sostanziale, omogeneo, ma si risolve a mano a mano nelle tre istituzioni fondamentali sovraccennate della finanza attiva. A misura che si specificano e si estendono gli uffici dello Stato, e diventano più fecondi gli ordini finanziari, si accentua sempre più la distinzione fra il principio demaniale, il principio delle imposte e il principio delle tasse. L' elemento fiscale che prima era confuso generalmente e in varia misura con altri elementi amministrativi di ordine politico ed economico, si separa via via da essi e assume proporzioni e caratteri diversi. O si riduce a un semplice prodotto dell' industria demaniale, esercitata dallo Stato nel regime della libera concorrenza; o prende le forme distinte ed efficaci dell' imposta nelle privative; o tende a restringersi dentro i limiti della tassa nelle contribuzioni pagate per servigi particolari. Questa trasformazione d' istituti finanziari, ch' è propria dell' età moderna, dipende da quelle cause che determinano lo svolgimento naturale della economia, e si rannodano alla legge fondamentale dell' utilità.

Il regalismo segna una fase transitoria, intermedia tra lo stato antico, primitivo della finanza pubblica, in cui prevaleva il demanio fiscale, e lo stato moderno, in cui hanno acquistato un grande predominio le contribuzioni generali e speciali. E invero nel primo pe-

riodo, finchè abbondano le terre fertili e la produzione è facile e copiosa, si provvede alle spese dello Stato con prestazioni naturali e col prodotto di un lavoro esercitato sovra una estensione determinata di terreni. Il possesso demaniale implica una limitazione dell' industria privata, l' uso diretto di una parte delle forze produttive per la soddisfazione dei bisogni pubblici nella forma più semplice di una produzione speciale, distinta; e risponde alle condizioni primitive della economia. Ma quando si cominciano a risentire gli effetti delle crescenti difficoltà e dell' aumentato costo di produzione; l' attività individuale dev' essere più intensa, si specifica il lavoro e si recano ad effetto i mezzi idonei e le garanzie necessarie per accrescerne la efficacia. A misura che si va costituendo la proprietà individuale e si estende la coltura dei terreni, il demanio fiscale scema di estensione e d' importanza, mentre si accrescono i bisogni pubblici e diventa maggiore la necessità di proventi finanziari. Lo Stato allora si serve dei diritti e monopoli posseduti, e di tutti gli uffici ch' esercita per prelevarne alcune imposte; e l'elemento fiscale o tributario si congiunge variamente con tutte le funzioni dell' amministrazione pubblica. Il regalismo costituisce il secondo periodo della storia finanziaria, in cui il demanio vien meno, e le contribuzioni non hanno ancora acquistato una forma distinta e uno svolgimento considerevole; il periodo in cui i diritti demaniali e i diritti tributari del fisco si trovano ancora in un certo equilibrio, ma confusi colle altre istituzioni civili. E questa fase della finanza pubblica corrisponde ad uno stato analogo, intermedio e transitorio, della economia sociale, in cui non sono ancora considerevoli, o rilevanti le influenze della legge limitatrice della natura sulla produzione delle ricchezze. Ma le stesse regalie, i diritti o monopolì fiscali vincolavano in varia guisa

l' attività industriale dei privati, e impedivano lo sviluppo ulteriore delle forze produttive. Di guisa che se poterono reggersi per qualche tempo, finchè lo permisero le condizioni economiche, diventavano più dannosi e insostenibili, a misura che si aumentava la popolazione, crescevano le difficoltà della produzione, ed era necessario un lavoro più intenso, più efficace e più libero. E quindi col progresso e colla più larga specificazione delle industrie in conseguenza della maggiore necessità di applicare in modo più rigoroso la legge economica all' attività produttiva degli uomini, si restringevano, non solo i beni demaniali, ma i diritti monopolistici dello Stato, si dileguavano le regalie, e si specificavano gl'istituti finanziarii. È questa la fase moderna della finanza pubblica, in cui le contribuzioni, generali e speciali, hanno acquistato la prevalenza, come la forma più conveniente ed economica di sopperire alle spese pubbliche.

§ 52. — La specificazione degl' istituti finanziari, prodotta dalle cause generali che determinano l' evoluzione della economia, si effettua in base a certe differenze stabilite dalla natura, e non è sempre o da per tutto egualmente completa. Si distinguono a mano a mano i vari cespiti d' entrata pubblica secondo le ragioni e le forme particolari, con cui lo Stato ottiene il provento ordinario; si distinguono teoricamente con molta precisione le tre fonti accennate, il possesso demaniale, le contribuzioni speciali e le contribuzioni generali, che hanno caratteri molto diversi: ma queste distinzioni, rispondenti in massima parte alle condizioni di fatto, non hanno nella pratica dappertutto lo stesso sviluppo, non sono così nette e assolute come potrebbe credersi a prima giunta. Rimangono ancora qua e là avanzi dell' antico regalismo ossia della confusione antica di elementi diversi, finanziari e civili; e come in qualche parte del demanio

fiscale sono inerenti fini e interessi di ordine generale; così negl' istituti di pubblica utilità alle tasse ordinarie si unisce spesso in proporzioni più o meno tenui l' imposta. E così tenendo conto delle origini e delle vicende storiche dei vari cespiti di entrata pubblica si spiegano certe anomalie o combinazioni ancora esistenti, che formano gli argomenti a cui si appoggiano gli scrittori che ammettono, benchè in limiti ristretti, il concetto delle regalie. Ma ciò che bisogna considerare è il carattere predominante delle istituzioni finanziarie e amministrative, la ragione immediata o il principio in virtù del quale lo Stato assume un dato servizio pubblico, riceve un' entrata e via dicendo. Le così dette regalie della moneta, della posta, delle strade ferrate e simili non sono realmente e non possono considerarsi e giustificarsi che quali stabilimenti di utilità pubblica, a cui si applica largamente il principio delle tasse; quantunque vi si trovi congiunto ancora un elemento tributario o fiscale, che appare nel prodotto netto o guadagno superiore al costo. Ma questo elemento è scemato via via d' importanza e tende a scemare sempre più, come ci dimostra evidentemente la storia. E lo stesso indirizzo pratico delle riforme finanziarie nei tempi nostri si svolge nel medesimo senso per le identiche ragioni.

La classificazione teorica delle entrate ordinarie in tre specie, secondo tre fonti immediate diverse, da cui derivano, o tre principii a norma dei quali sono percepite, deve intendersi in un senso relativo, come una formazione lenta, graduale, continua d' istituti speciali, che ha luogo nella storia, e produce cambiamenti notevoli nell' assetto di ciascuno di essi, nelle loro relazioni reciproche e nell' intiero ordinamento della finanza. E mentre si separano gli elementi diversi, prima confusi, e si distinguono i caratteri propri del demanio fiscale, delle contribuzioni speciali e delle contribuzioni

generali, si mutano le proporzioni e varia l'importanza loro nel regime finanziario. La trasformazione avviene prima nell'interno d'ogni istituto, in quanto che gli elementi omogenei si staccano dagli altri e si coordinano sempre più ad uno dei tre principii accennati; per modo che le entrate demaniali si riferiscono ad un semplice possesso di beni fruttiferi, le contribuzioni speciali ad una prestazione di servigi individuali, e le contribuzioni generali alla soddisfazione di bisogni puramente collettivi. E d'altra parte un cambiamento analogo accade nelle relazioni esteriori e reciproche degl'istituti anzidetti, nella loro relativa importanza ed estensione finanziaria; importanza che il demanio va perdendo a mano a mano, ed acquistano di continuo le imposte, le quali hanno una decisa prevalenza nelle finanze degli Stati moderni. Il che dipende dalla natura essenziale e dal principio comune delle entrate pubbliche, ordinarie; le quali essendo in sostanza una parte del reddito nazionale, da qualunque cespite particolare derivino, sono economicamente equivalenti solo in quanto costituiscono un sacrificio eguale per i privati o impegnano un'eguale quantità di forze contributive. E poichè il demanio fiscale diventa via via meno fecondo a misura che crescono l'esigenze della coltura intensiva, e sotto pari condizioni implica un costo maggiore, così è sostituito in più larghe proporzioni dall'imposta che costituisce il modo più conveniente e meno oneroso di soddisfare le spese pubbliche. E però tanto la specificazione dei singoli cespiti di entrata, quanto il loro ordinamento complessivo, grandemente mutato, dipendono dalle stesse cause, le quali determinano lo svolgimento successivo della economia sociale e l'applicazione via via più conveniente e proficua delle forze produttive.

Capitolo II.

Il demanio fiscale.

§ 53. — Il demanio fiscale comprende tutti i beni posseduti e amministrati dallo Stato e dagli altri enti collettivi, e le industrie esercitate da essi in un regime di libera concorrenza o secondo le norme del diritto comune e collo scopo di ottenere un prodotto netto, un profitto, una rendita e simili per sopperire alle spese pubbliche. Esso costituisce la fonte immediata delle entrate ordinarie; e richiede il concorso delle seguenti condizioni formali. Anzitutto lo Stato nell'amministrazione dei beni e diritti demaniali, nell'esercizio di quelle imprese industriali, non deve godere alcun privilegio relativamente agli altri possessori e imprenditori. E quindi il demanio fiscale differisce sostanzialmente dalle privative fiscali, che sono industrie esercitate dall'autorità pubblica sotto il regime del monopolio, escluse le norme del diritto comune e della libera concorrenza, e collo scopo diretto di ottenere un provento superiore al profitto ordinario, ossia di prelevare un'imposta. In secondo luogo il possesso dei beni demaniali dev'essere motivato da un fine puramente finanziario, come quello di ricavare un provento che supplisca alle spese pubbliche ordinarie, non da ragioni di ordine diverso. E però il demanio fiscale si distingue da quei servigi e istituti amministrativi, come poste, telegrafi, coniazioni monetarie e simili, che lo Stato assume nell'interesse generale o per iscopi di utilità pubblica, e che gli danno un provento, il quale non è che semplice rimborso, parziale o totale delle spese già fatte. E finalmente è necessario che i beni demaniali siano in vera e piena

proprietà dell'ente collettivo (Stato, provincia o comune), sottoposti ai principii del diritto privato per ciò che riguarda i modi di acquisto, di possesso e di alienazione, e costituiscano semplicemente un cespite di entrate ordinarie. Il demanio fiscale è dunque diverso dal demanio pubblico (strade, canali, porti, spiagge, fortificazioni e simili); perchè mentre l'uno è fruttifero ed alienabile, l'altro è infruttifero e inalienabile; e mentre il primo è goduto singolarmente dai cittadini mercè l'uso immediato, l'altro è usufruito collettivamente sotto la forma di un provento finanziario. Lo Stato amministra e vende il demanio fiscale; tutela e conserva il demanio pubblico.

§ 54. — È difficile trovare nella pratica il riscontro perfetto di tutte le condizioni anzidette, ed avere un demanio fiscale che si distingua nettamente dalle privative fiscali, dagl'istituti di pubblica utilità e dal demanio pubblico. Ma ciò, che determina la natura speciale di queste varie istituzioni, è il fine principale a cui è ciascuna coordinata e i caratteri prevalenti che essa presenta. E intanto nella costituzione e nelle vicende del demanio fiscale sono notabili questi due fatti: la trasformazione continua e la diminuzione costante delle varie sue parti.

Alcune imprese pubbliche (canali, strade ferrate, foreste e simili), che prima erano considerate come parte del demanio fiscale e informate al principio finanziario del massimo provento, ora appartengono al novero di quei servigi amministrativi, stabiliti per ragioni di utilità pubblica, e il cui prodotto materiale serve al rimborso della spesa. E per contrario altri istituti che prima erano indirizzati a scopi d'interesse generale ed entravano nell'amministrazione dello Stato, propriamente detta, ora si considerano come parte del demanio fiscale ed entrano nell'amministrazione pura-

mente finanziaria (fabbriche e stabilimenti modello e simili).

L'altro fatto notabile è l'importanza e l'estensione grandemente scemata dei beni demaniali nelle finanze moderne in confronto colle finanze dei secoli scorsi e specialmente del medio evo. In quel tempo la quantità di gran lunga maggiore delle entrate pubbliche ordinarie era ricavata dal possesso fondiario della Corona e dei Principi (*bona fiscalia, domania*), che consisteva in campi, prati, foreste, fabbricati e simili; e la finanza dello Stato si confondeva con quella del Sovrano e presentava a un di presso i caratteri di un'azienda privata più o meno vasta. Ora le parti sono invertite; i beni demaniali si sono ridotti nella finanza pubblica a tenui proporzioni; e le imposte hanno acquistato grandissima prevalenza. La diminuzione del demanio fiscale è avvenuta nei secoli moderni in vari modi e per motivi occasionali diversi: o mediante le largizioni, fatte dai Principi ai signori feudali, di terreni in compenso di servigi personali, segnatamente in casi di guerra; o sotto la forma di concessioni ai privati, alle classi servili o semiservili in contraccambio di prestazioni d'opera o di ricchezze materiali, mercè il pagamento di canoni e tributi; o a causa di dotazioni e assegni in natura, connessi con uffici e cariche pubbliche che diventavano ereditari in certe famiglie per modo che si confondevano coi beni feudali, come questi non si distinsero più dagli allodiali; o infine per mezzo di vere e proprie alienazioni di terre, che si sono effettuate in larga misura dalla maggior parte degli Stati in momenti di strettezze finanziarie e per l'influenza di certe cause, di cui non si comprendeva sempre la vera ragione. Non mancarono in questo intervallo di tempo altri fatti che hanno avuto per effetto temporaneo di aumentare i possessi demaniali, come sareb-

bero le confische, i doni, lo scioglimento dei feudi, la secolarizzazione dei beni ecclesiastici e simili; ma la loro importanza è stata relativamente tenue, e non ha potuto controbilanciare l' influenza preponderante di quelle cause che contribuivano a produrre il risultato detto di sopra.

§ 55. — Le ragioni che si arrecano di questo fatto sono molteplici, economiche finanziarie e politiche; ma si riducono tutte allo stesso principio fondamentale che si può formulare in questi termini: il sistema demaniale ha ceduto via via il posto a quello delle contribuzioni, perchè sarebbe stato più oneroso ai privati e all' intiera società. Si osservi anzitutto che le spese pubbliche devono essere sempre soddisfatte, qualunque sistema si adotti, con una parte della ricchezza prodotta: le entrate ordinarie non sono che una quota del reddito nazionale. E finchè la produzione è relativamente facile e copiosa, assai limitati i bisogni pubblici, e grande l' estensione delle terre disponibili, il demanio fiscale ha la sua ragion di essere e costituisce il modo più semplice e diretto di sopperire alle spese pubbliche. Serve a tal uopo il possesso fondiario, che assicura allo Stato un provento determinato, dovuto all' accumulazione di un capitale anteriore, investito nei fondi, e all' esercizio di un lavoro diretto sovra di essi. Lo Stato riceve un reddito e supplisce ai bisogni pubblici, in quanto è possessore di un capitale fruttifero e di forze lavoratrici gratuite o parzialmente retribuite. Ma a misura che la popolazione si aumenta e crescono le difficoltà della produzione, è necessario coltivare la terra con maggiore intensità e adoperare tutti i modi che possono rendere più efficace l' industria. E da ciò la necessità delle concessioni fatte via via alle classi lavoratrici e delle maggiori garanzie dell' interesse privato; la crescente libertà dell' industria, il possesso individuale dei ter-

reni e via dicendo. La più larga specificazione degli elementi produttivi si effettua a mano a mano in tutte le forme dell' attività economica, e un calcolo utilitario più rigoroso si applica alla produzione e all' uso delle ricchezze; perocchè la soddisfazione completa dei bisogni individuali e collettivi non potrebbe ora avvenire che a questa condizione e nel modo indicato dalla legge dell' utilità o importanza relativa di essi. Le spese pubbliche, in quanto richiedono una quantità corrispondente di ricchezze materiali, devono sottostare al principio generale che governa lo svolgimento della economia. E a ciò sarebbe contrario il mantenimento del demanio fiscale, che implica una produzione meno feconda, un uso meno proficuo delle forze produttive. Dati i bisogni collettivi, la quantità di ricchezze indispensabili alla loro soddisfazione richiederebbe nel sistema demaniale una somma maggiore di sforzi e di sacrifici, di quella che occorre col sistema delle contribuzioni; il quale ha per base la più larga e libera attività dei privati e la produzione fondata sul lavoro diviso e sullo scambio.

Da questo principio dipendono le varie ragioni, che sogliono allegarsi contro il demanio fiscale: la scarsa produttività dei beni posseduti e amministrati dallo Stato in confronto di quelli privati; i difetti e gli oneri di qualunque amministrazione pubblica nelle faccende industriali; la mancanza di garanzie sufficienti e di un sindacato efficace nella gestione amministrativa e nell' uso del prodotto che se ne ricava; la insufficienza dei proventi demaniali, fissi e limitati, relativamente alle spese pubbliche, variabili e sempre crescenti; e via dicendo. Si comprende perciò la diminuzione costante del demanio fiscale negli Stati moderni, e la prevalenza crescente delle imposte, le quali costituiscono il mezzo economicamente meno costoso di

provvedere alle spese pubbliche, il mezzo più conforme allo stato presente della economia e della finanza e all'indole delle istituzioni politiche dominanti. E in questa guisa è possibile la soddisfazione di bisogni collettivi grandemente accresciuti con una somma di sacrifici relativamente uguale od anche minore; stantechè la finanza ha una larga base nella economia sociale di cui segue lo svolgimento e le leggi.

§ 56. — Ma la diminuzione dei beni demaniali non significa abolizione completa. E le conseguenze pratiche che molti scrittori hanno ricavato dalle premesse anzidette, ci sembrano troppo assolute ed anche erronee. Un demanio fiscale, come l'antico, che abbia per fondamento il semplice uso del capitale e del lavoro, il profitto, non è compatibile collo stato e l'ordinamento dell'economia moderna; ma potrà reggersi con qualche vantaggio un demanio fiscale, che abbia per base principalmente la rendita fondiaria. Lo Stato non potrebbe oramai, come si è detto, usufruire direttamente e proficuamente una determinata quantità di forze produttive, di capitale e di lavoro, per ottenere un prodotto netto, con cui provvedere alle spese pubbliche. La produzione sarebbe troppo costosa e certamente meno efficace di quella esercitata dai privati, e formerebbe un carico maggiore per tutti i cittadini. Ma queste ragioni non valgono egualmente contro quei beni demaniali, il cui provento consiste in una rendita propriamente detta. In tal caso lo Stato possiede un semplice diritto di proprietà e ne gode i vantaggi, al pari di molti privati che ricevono un reddito senza prendere parte diretta alla coltivazione dei terreni. A ciò si aggiungono spesso altri motivi di ordine diverso, favorevoli al mantenimento di qualche parte del demanio fiscale, come sarebbero quelli che riguardano condizioni e guarentigie d'interesse generale.

E però dai principii che abbiamo accennato possono dedursi le conclusioni seguenti. Trattandosi d'industrie manifattrici, commerciali e simili, in cui predomina la più larga ed attiva concorrenza è insostenibile ogni possesso od esercizio governativo, che abbia per iscopo un adeguato profitto. E lo stesso dicasi dell'industria agraria, propriamente detta, e anche della proprietà in tutti i casi in cui è congiunta colla coltura diretta e intensiva, media o piccola dei terreni. Essendo indispensabili ad una produzione efficace assidue cure, lavoro incessante e interesse personale diretto, i possessi demaniali non reggono al paragone dei privati, perchè non danno uguale prodotto netto. Se invece si tratta di terreni posseduti in grandi estensioni da un numero relativamente piccolo di proprietari e coltivati col sistema dell'affitto, il demanio fiscale non incontrerebbe forti ostacoli, e lo Stato potrebbe esercitare e usufruire convenientemente il diritto di proprietà, come i privati possessori, riscuotendone la rendita. In questo modo il Wagner sostiene la convenienza di un possesso demaniale sovra i terreni di coltivazione; e cita l'esempio dell'Inghilterra, in cui le grandi proprietà congiunte al sistema degli affitti sarebbero condizioni favorevoli al suo mantenimento. Certo, limitandosi il cómpito dell'amministrazione pubblica alla stipulazione dei contratti, alla riscossione delle rendite e alla vigilanza dell'esecuzione, essa potrà competere colla gestione privata. E intanto è assicurato al fisco un provento, che tende ad aumentarsi nel corso ordinario della economia.

§ 57. — Non mancano obbiezioni al sistema degli affitti e specialmente degli affitti governativi. Ed anzitutto si fa valere contro di essi la possibilità di un conflitto d'interessi fra il concedente, a cui importa la integrità dei beni posseduti, e l'affittuario, che ne vuol ricavare il massimo prodotto, peggiorandone la condizione nor-

male. Si parla inoltre degli accordi colpevoli tra gli affittuari e gli agenti governativi, incaricati di stipulare i contratti e invigilarne l'esecuzione. Ma questi e simili inconvenienti possono attenuarsi grandemente, se non impedirsi del tutto, mercè le opportune cautele che lo Stato deve prendere circa la scelta degli affittuari, la durata dell'affitto, l'estensione dei beni conceduti, le guarentigie per l'adempimento esatto degli obblighi assunti (cauzioni, inventari e simili), e le norme relative alla gestione. Affitti concessi a lunga scadenza, a persone degne di fede e pratiche degli affari, e rivestiti di poche ma efficaci garanzie, riescono proficui ad entrambe le parti, e servono a conciliare gl'interessi del fisco con quelli della coltura dei terreni e dell'industria agraria. E difatti la gestione del demanio fiscale si è trasformata in questo senso nel corso dei tempi, segnatamente riguardo ai terreni di coltivazione. Da prima prevalse l'amministrazione diretta dello Stato, il sistema della regía, che corrisponde ai primordi della coltura estensiva, e che nelle condizioni in cui si è formato l'antico demanio poteva reggersi senza gravi inconvenienti. Indi cominciò a farsi strada il sistema dell'affitto, a misura che si allargava la coltura intensiva e si aumentava la necessità di un lavoro più efficace ed assiduo. E lo stesso affitto, stipulato in principio a brevi scadenze e vincolato a certi metodi di coltivazione, diventava a mano a mano più libero e più duraturo, si rinnovava a periodi più o meno lunghi e acquistava i caratteri di un istituto amministrativo ordinario, unito al possesso dei beni demaniali. E finalmente l'enfiteusi, o concessione di terreni ai privati mercè il pagamento di un canone, s'informa allo stesso principio di agevolare l'introduzione dei miglioramenti agrari e la coltura più proficua; e costituisce una forma intermedia di amministrazione, che rende

più facile il passaggio dei beni demaniali nella proprietà privata, mediante il riscatto del canone pattuito. E quindi benchè nella economia generale sia stata cagione di benefici effetti, pure ha prodotto perdite gravi alla finanza. In ogni modo essa si coordina allo scopo di un'alienazione graduale del demanio fiscale.

§ 58. — Oltre dei casi accennati in cui è possibile ed utile il mantenimento di un possesso demaniale, fondato principalmente sulla rendita fondiaria, ve ne sono altri, nei quali esiste la medesima base, e non mancano altre ragioni favorevoli d'interesse generale. Così non è cosa arbitraria o accidentale che in molti Stati moderni una estensione considerevole della superficie boschiva sia proprietà demaniale, la cui conservazione in vari luoghi è consigliata da tutti per motivi di pubblica utilità. Son note le relazioni dei boschi collo stato generale dell'agricoltura, e gl'influssi, ch'essi esercitano sul corso delle acque, sulla configurazione e solidità del suolo; come si conoscono gli effetti disastrosi d'inconsulti diboscamenti, verificatisi spesso in Italia e altrove. Una certa estensione di superficie boschiva è indispensabile in ogni paese all'assetto migliore dell'economia agraria, all'equilibrio naturale fra le varie parti del territorio. E a ciò deve servire il mantenimento del possesso demaniale sui boschi.

D'altra parte l'industria forestale è essenzialmente estensiva, fondata sull'elemento natura, non richiede le cure assidue e il lavoro efficace di una coltura intensiva, e presenta alcune proprietà, che la rendono suscettibile di una gestione pubblica. È un'industria che non può esercitarsi utilmente, se non con grandi possessi e lunghe scadenze; stantechè per effettuare un ciclo razionale e proficuo di tagli occorre una estensione sufficiente e lunghi intervalli di tempo. Il prodotto corrispondente non si ottiene che a condizione di

aspettare il momento opportuno, e praticare i metodi tecnici di coltura forestale. Ora lo Stato può meglio di qualsiasi privato fare assegnamento sull'avvenire, mantenere vasti possessi di terre boschive, adoperarvi un personale idoneo nella loro coltivazione, e ricavarne un profitto sufficiente. Si aggiunga a ciò che nei paesi più ricchi e popolati, a misura che si moltiplicano e si perfezionano i mezzi di trasporto, si accresce la domanda del legname, e si eleva la rendita, proveniente dai boschi. E quindi varie ragioni consigliano il mantenimento del demanio forestale, che, come dimostra l'esperienza, riesce proficuo alla finanza e all'economia nazionale.

§ 59. — Importanza assai minore hanno gli altri beni e diritti demaniali che ancora esistono in vari Stati, e a cui si applicano le cose dette di sopra. Nei singoli casi possono variare le ragioni di convenienza, favorevoli al mantenimento o all'alienazione, e devono sempre desumersi dalla natura speciale dell'oggetto e dalla sua base economica. Considerando il demanio fiscale nel suo complesso relativamente alle imposte nella successione del tempo, si dimostra vera la legge storica di diminuzione costante; ma questa diminuzione non si è verificata egualmente per tutte le sue parti, nè nelle stesse proporzioni in tutti gli Stati. Differenze considerevoli esistono riguardo a ciò fra i paesi dell'Europa occidentale e meridionale e i paesi dell'Europa orientale e settentrionale. Così, per esempio, il prodotto netto dei terreni e delle foreste si calcola in Baviera al 17,3 per 100 delle entrate pubbliche, nel Wurtemberg al 13,2, in Sassonia al 9,7, in Prussia all'8,4 e nel Baden al 7,1, è calcolato in Italia al 3,0 per 100, in Francia all'1,4, nel Belgio all'1,0, nella Gran Brettagna al 0,6, in Austria al 0,5. Gli altri proventi demaniali non possono accertarsi con qualche approssimazione, perchè confusi con entrate di specie diversa. Ma

le diversità che esistono fra gli uni e gli altri Stati, si constatano facilmente, e sono sempre notevoli; stantechè il reddito puramente demaniale, che in Inghilterra, in Francia e altrove si è ridotto a tenuissime proporzioni, conserva ancora nelle finanze degli Stati germanici un' importanza non lieve.

Abbiamo escluso dal demanio fiscale quegl' istituti amministrativi che lo Stato mantiene, e certe imprese industriali ch' esercita per ragioni di pubblica utilità, perchè sono coordinati ad uno scopo diverso, e, finanziariamente parlando, sono soggetti al principio delle tasse, di cui diremo nel capitolo seguente.

Capitolo III.

Le contribuzioni speciali.

Tasse.

§ 60. — Le contribuzioni speciali, che diciamo semplicemente tasse, corrispondono a servigi che lo Stato rende singolarmente e in misura diversa ai privati. E benchè nei vari casi ci presentino forme e proporzioni diverse, pure si coordinano intorno allo stesso principio finanziario ed economico, ch' è quello delle prestazioni reciproche e dei bisogni individuali.

In tutti i rami di amministrazione pubblica si possono distinguere due parti essenziali o due specie d' interessi, di beneficii; l' uno privato o particolare e l' altro pubblico o generale. E nel complesso dei servigi e delle spese corrispondenti è rappresentata la soddisfazione di bisogni individuali e collettivi, secondo le norme comuni dell' economia, ma con procedimenti e modi diversi, mercè le contribuzioni speciali e generali, le tasse e le imposte.

I due elementi amministrativi ed economici, le due specie di bisogni, a cui si riferiscono le forme accennate di contribuzioni, sono congiunti fra loro in maniere e proporzioni differenti nei vari istituti pubblici, secondo la graduazione seguente. Alcuni di essi costituiscono imprese industriali, esercitate dallo Stato in forma di monopolio, per motivi di utilità pubblica, come sarebbero quelle che riguardano le monete, le poste, i telegrafi, le ferrovie e simili. L'interesse privato, il servigio reso o il bene procurato ai singoli, è qui la parte principale e come la sostanza dell'istituto amministrativo; mentre l'interesse pubblico si riduce a certe garanzie formali di ordine, di uniformità e di moderazione. E in tal caso le tasse sono il pagamento di un servigio particolare o il prezzo di un prodotto, ragguagliato all'intiero costo di produzione. Altri istituti amministrativi si riferiscono a scopi diversi, di civiltà e di coltura, di sicurezza e di potenza, nei quali l'interesse pubblico assume proporzioni via via maggiori relativamente all'interesse privato, che si restringe a mano a mano senza venire meno del tutto. In questo secondo caso i bisogni collettivi acquistano maggiore estensione e importanza a misura che scema l'estensione e l'importanza dei bisogni individuali, congiunti insieme nei medesimi rami di amministrazione pubblica. E le tasse, che corrispondono alla soddisfazione degli ultimi bisogni o all'elemento privato degl'istituti amministrativi, contribuiscono ad una parte proporzionata della spesa occorrente. La natura mista dei servigi pubblici e delle spese determina questa combinazione di contribuzioni particolari e generali, che deve adattarsi alla varietà dei singoli casi.

Adunque le tasse sono il rimborso parziale o totale delle spese necessarie di servigi resi dallo Stato singolarmente ai privati in seguito ad una loro richiesta.

Un principio di diritto comune, il principio delle prestazioni reciproche, ne regola le forme esterne e le relazioni fra le due parti contraenti. Laddove la ragione sostanziale è determinata dalla legge del valore soggettivo delle ricchezze relativamente a quegli oggetti e scopi determinati. Ma ciò dev' essere inteso in modo diverso a seconda delle due serie di casi che abbiamo accennato, e che bisogna chiarire particolarmente.

§ 61. — La prima categoria di tasse si riferisce alle imprese industriali che lo Stato esercita per ragioni di pubblica utilità, e riguarda servigi di ordine economico o relativi alla prosperità dei cittadini. Tali sono le tasse di monetazione; le tasse sulla verificazione dei pesi e delle misure e sul marchio dei metalli preziosi; le tasse sulle ferrovie, sulle poste, sui telegrafi, sui canali e simili. L'applicazione del concetto delle tasse a tutti questi casi è regolata dalle stesse norme, subordinata alle medesime condizioni, fondata sulla identica base dell' intiero costo di produzione. Anzitutto è necessario presupporre la convenienza ed opportunità di un' impresa pubblica, che abbia la sua giustificazione in certi scopi di interesse generale; e in secondo luogo bisogna dimostrare il beneficio o servigio reso ai privati e da essi retribuito intieramente per mezzo delle tasse.

Per ciò che riguarda la coniazione delle monete, sono a tutti note le gravi ragioni di sicurezza e di utilità pubblica che rendono necessaria in questa materia l' ingerenza dello Stato. L' intiera società è interessata alla costituzione e alla conservazione di un sistema monetario che soddisfaccia i bisogni della circolazione, e goda la fiducia completa dei privati. Lo strumento degli scambi, così delicato e importante, viene adoperato da ciascuno sotto la condizione tacita che il suo valore nominale risponda al valore reale, e che ogni pezzo di moneta contenga una determinata quantità di metallo

prezioso della qualità richiesta. Che se da una parte sarebbe oltremodo difficile e oneroso per i singoli contraenti accertare questi fatti nei vari casi; dall'altra parte nessuna società o impresa privata potrebbe offrire garanzie sufficienti per la integrità e solidità del sistema monetario e godere la fiducia dei cittadini. Indi la necessità di attribuire allo Stato quest'ufficio o questa specie d'industria, ch'esso esercita, come monopolio governativo, direttamente colla regía, e indirettamente coll'appalto, secondo norme determinate, che escludono qualunque libera concorrenza. E da ciò l'istituzione delle tasse corrispondenti alle spese di coniazione della moneta.

Si dipartono da questo concetto due sistemi opposti, che trovano riscontro nella pratica e nella teoria di altri tempi. Spesso e improvvidamente si cercò di ricavare dalle monete un provento fiscale, oltre il rimborso delle spese di fabbricazione, e praticavansi in palese o in segreto le così dette alterazioni monetarie di peso, di titolo o di valore, donde derivavano effetti dannosi e nocive perturbazioni degl'interessi privati. E poichè in tal caso il valore intrinseco della moneta diventa variabile e si abbassa, i prezzi si elevano, le transazioni private mancano di sicurezza, e il commercio va incontro ad un'alea perniciosa. Gli antichi diritti regalistici o di signoria sulle monete costituivano una delle peggiori forme d'imposta, non meno dannosa al fisco che ai contribuenti. D'altra parte la fabbricazione gratuita delle monete, che a prima vista potrebbe sembrare un ideale di perfezione, anche secondo il giudizio di autorevoli scrittori, non sarebbe conforme alla natura delle cose, nè scevra d'inconvenienti gravissimi. E invero la moneta non è semplice metallo, ma metallo saggiato, pesato, coniato, cioè metallo che ha subito un lavoro ulteriore, ha ricevuto un'impronta, una

qualità, una garanzia che prima non aveva, ed ha quindi acquistato un nuovo valore. Che se contrariamente a questo principio dovesse effettuarsi nella pratica la identità perfetta tra il valore metallico o primitivo e il valore nominale o concreto della moneta, sarebbero inevitabili i danni provenienti dalle speculazioni degli orefici, dei cambisti e dei banchieri a scapito del pubblico. Stantechè, operandosi la fusione e l'emigrazione delle monete nuove, coniate di fresco, non rimarrebbero nel mercato che le logore e scarse.

E però il sistema delle tasse di monetazione, tenui e proporzionate alle spese di zecca, si appoggia a ragioni fondate di economia e di finanza. E qualunque metodo pratico si adotti per la fabbricazione delle monete, la regía o l'appalto, quel sistema si effettua nel modo seguente. Anzitutto è fissato un limite così detto di tolleranza nel peso e nel titolo della moneta, stabilita una certa proporzione tra il metallo fino e la lega; donde deriva una differenza in meno fra la quantità di metallo contenuto nella moneta e quella che sarebbe equivalente al suo valore nominale. E in conformità di questa differenza, si fa pagare una tassa particolare per le spese di fabbricazione (assaggio, partizione e conio) a coloro che portano verghe metalliche alla zecca per farle convertire in moneta. Infine lo Stato ritrae un provento notevole dalla fabbricazione delle monete sussidiarie, di rame o d'altro metallo inferiore, attribuendo loro un valore nominale, che supera di molto il reale. E ciò non arreca perturbazioni negli scambi, perchè queste monete occorrono per le più piccole contrattazioni, e non si adoperano che dentro limiti ristretti di emissione, di corso forzato e d'inconvertibilità. In questo modo si provvede alle spese di coniazione. Ma la rifusione delle monete logore, che oltrepassano il limite di tolleranza del peso, essendo un effetto del

loro uso generale, deve andare a carico di tutti i consociati, ed effettuarsi col provento delle imposte.

§ 62. — Simili a quelle di monetazione sono le tasse sui pesi, sulle misure e sul marchio dei metalli preziosi. Tutti i cittadini sono interessati alla costituzione e alla conservazione di un sistema di pesi e di misure, che sia uniforme nelle varie parti del territorio, invariabile di tempo in tempo, e corrispondente alle esigenze imprescindibili dello scambio. Ed anche qui è opportuna, necessaria l'azione dello Stato, come quella che presenta le migliori garanzie di esattezza e inalterabilità. Il sindacato ch'esso esercita per mezzo di ufficiali pubblici, deputati alla verificazione dei pesi e delle misure, è motivato da un interesse generale della società; ma in pari tempo arreca beneficii particolari e rende servigi ai privati, in quanto riveste di una garanzia pubblica, di un carattere ufficiale quegli strumenti di scambio. Da ciò il pagamento delle tasse, prima da parte dei fabbricanti di pesi e monete, e periodicamente da parte dei commercianti che ne fanno uso.

In egual modo le tasse prelevate sul marchio, obbligatorio o facoltativo, dei metalli preziosi corrispondono al servigio che l'autorità pubblica rende ai privati, attestandone il peso e il titolo. Il commercio dell'oro e dell'argento presuppone in ogni caso l'accertamento della quantità e del grado di finezza; ma questo accertamento richiede mezzi idonei e non è facile per tutti gl'individui in qualunque momento. Egli è per ciò che lo Stato interviene a fine di agevolare le contrattazioni private, ed esegue quell'operazione, prestandone la garanzia mediante il marchio, che può essere un obbligo o una facoltà degl'interessati. La tassa, pagata dai fabbricatori e dai commercianti di metalli preziosi, viene ordinariamente rimborsata dai compratori nel prezzo di acquisto: stantechè ad essi è veramente reso il ser-

vigio e fornita la garanzia relativa alla natura e qualità della merce.

Le tasse postali, telegrafiche, ferroviarie e simili hanno la medesima base e sono regolate dallo stesso principio, benchè siano applicate in maniera più larga e con criteri più precisi. Le ragioni che giustificano o reclamano in questi casi l'azione diretta dello Stato, e che trasformano le imprese industriali in rami di amministrazione pubblica sono ragioni d'interesse generale e riguardano scopi e bisogni della vita collettiva. Si tratta cioè di certe garanzie d'ordine e di sicurezza sociale, o di condizioni indispensabili alla uniformità e regolarità del servizio in tutte le parti del territorio nazionale, o d'interessi comuni che in altra guisa potrebbero essere offesi o non efficacemente ed egualmente promossi. La giustificazione teoretica, o i motivi di convenienza e di opportunità di queste istituzioni pubbliche devono ricercarsi nei fini dell'amministrazione economica, ossia nelle circostanze che rendono necessaria o proficua un'azione diretta del potere collettivo, la formazione delle imprese pubbliche. Ma poichè all'interesse generale è congiunto in questi rami di amministrazione l'interesse privato, il quale assume proporzioni considerevoli e assai differenti da individuo a individuo; poichè in sostanza si tratta di opere fatte e servigi resi particolarmente ai singoli, da cui sono richiesti; così è giusto, opportuno il pagamento individuale, coordinato all'intiero rimborso delle spese occorrenti ed eseguito direttamente da coloro che usufruiscono di quegli istituti pubblici. E su questa base deve farsi l'applicazione del principio delle tasse ferroviarie, postali, telegrafiche e simili, le quali costituiscono il prezzo normale dei servigi corrispondenti, il mezzo più acconcio per la soddisfazione di bisogni individuali. Che se da una parte non devono degenerare

in un' imposta, dall' altra non possono essere inferiori in complesso al costo di produzione delle imprese collettive. Perocchè qui l' interesse generale riducesi a certe garanzie e condizioni di ordine diverso, è negativo o formale nel senso che richiede, si evitino gli abusi e i monopoli per parte dei privati; ma l' interesse particolare predomina di gran lunga, ed è sostanziale, effettivo. Per ciò che riguarda l' ordinamento di simili tasse valgono quei principii comuni della economia, a norma dei quali si regolano i prezzi di monopolio secondo l' utilità delle cose, la richiesta dei compratori, i loro mezzi disponibili e via dicendo.

§ 63. — La seconda categoria di tasse si riferisce alle istituzioni pubbliche, che hanno per fondamento ragioni di sicurezza, di diritto, di civiltà, e corrisponde a servigi particolari, che tengono un posto subordinato alla maggiore importanza degli scopi comuni. Tali sono ad esempio le tasse civili, giudiziarie, militari, consolari, scolastiche, tasse per concessioni governative, porto d' armi, passaporti, licenze, dispense e simili. Esse convengono tutte in ciò, che formano un pagamento limitato, un rimborso parziale di spese, che non arriva mai alla somma complessiva. E la ragione si è, che in questi rami di amministrazione pubblica ciò che dicesi interesse generale o bisogno collettivo, come sarebbe la sicurezza, la giustizia, l' istruzione e simile, assume proporzioni notevoli, e deve quindi richiedere l' attività economica e la contribuzione di tutti i cittadini. Ma vi è in pari tempo un interesse privato, *differenziale*, subordinato al primo; perchè si rendono qua e là servigi particolari che differiscono da individuo a individuo, a cui corrispondono le contribuzioni speciali o le tasse; le quali perciò devono essere tenute dentro quel limite che abbiamo indicato.

Meritano speciale considerazione le tasse sugli atti

giuridici, che si distinguono in *tasse giudiziarie* e *tasse sugli atti civili,* e che possono considerarsi come il tipo normale di tutte le altre simili, a cui sovrastanno per estensione ed importanza. Innanzi tutto conviene notare che le denominazioni comuni di *tasse sugli atti in genere, tasse sugli affari, sui contratti* e simili sono vaghe e incomplete; e quelle più generalmente usate di *tasse di registro e bollo* sono erronee, perchè si riferiscono al metodo di riscossione e non denotano esattamente la natura dalla materia imponibile. In molti Stati, e specialmente in Inghilterra e in Germania, il bollo comprende non solo le tasse propriamente dette, ma certe imposte di consumo, accise, le imposte sui trasferimenti di proprietà e via dicendo. E d'altra parte non poche tasse sugli atti giuridici vengono riscosse con altri metodi, diversi dal bollo. E quindi, prescindendo dal metodo di riscossione, bisogna considerare l'oggetto a cui si riferiscono, per chiarirne la ragione e determinarne i limiti di applicazione.

Ora tutti gli atti giuridici o le funzioni pubbliche relative alla sicurezza personale e reale dei cittadini si possono raccogliere intorno ai due concetti della *giustizia prèventiva* e della *giustizia repressiva,* intesi nel senso più largo. Lo Stato da una parte emana delle prescrizioni legali, stabilisce delle formalità, sancisce delle misure, acciocchè i diritti privati siano riconosciuti e convalidati; e dall'altra parte adotta disposizioni di legge, esegue procedure, perchè gli stessi diritti, lesi o messi in dubbio, siano definiti e ripristinati. A mantenere le relazioni giuridiche, stabilite fra i cittadini, contribuiscono le due serie di atti, di cui l'una mira all'avvenire, l'altra al passato. E in questa sfera amplissima di funzioni governative, che diciamo attuazione del diritto o protezione sociale, vi è una somma di servigi che tornano a vantaggio dell'intiero corpo so-

ciale, dell'ente collettivo, vi è un interesse generale, comune a tutti i consociati; e vi è altresì un interesse particolare, diverso da individuo a individuo, una somma di servigi, richiesti da ciascuno in differente misura. I cittadini per la garanzia dei loro diritti devono ricorrere spesso alle autorità pubbliche, delle quali reclamano l'intervento e la cooperazione in varie guise; ma, secondo l'importanza e la molteplicità dei loro affari, secondo le condizioni economiche e sociali in cui si trovano, differisce grandemente la media dei servigi che domandano, il grado di protezione ch'esigono, il numero e la qualità degli atti giuridici che provocano. Essi usufruiscono in maniera diversa le istituzioni pubbliche, da cui ritraggono vantaggi più o meno grandi. E a questo elemento differenziale, a questa misura differente di beneficii e di vantaggi che gl'individui ricavano dall'attuazione del diritto nel doppio ordine della giustizia preventiva e della giustizia repressiva, corrispondono le tasse sugli atti giuridici, le quali per ciò si distinguono in due categorie corrispondenti ai due concetti sovraccennati.

§ 64. — Pertanto le tasse sugli atti civili, che formano la prima categoria, si riferiscono a quei servigi speciali che i privati ricevono dalle autorità pubbliche nella formazione e nella convalidazione di quegli atti legali, con cui sono riconosciuti, determinati e assicurati i diritti personali e reali, o di quegli atti che sono coordinati al principio della protezione o giustizia preventiva. La nozione di atto civile o documento giuridico è caratteristica di questa specie di tasse, e della loro materia imponibile, la quale si distingue nel modo seguente: 1° scritture, presentate dai cittadini ai funzionari dell'amministrazione civile, a fine di ottenere un dato beneficio o servigio, come suppliche, istanze e simili; o rilasciate dagli stessi funzionari ai privati con

simile scopo, come titoli di privative industriali, di concessioni governative, licenze d'armi, di caccia e simili: 2° atti e documenti, che fanno testimonianza di diritti personali dei cittadini (patenti, diplomi, attestati, procure e simili) o dei loro diritti reali, di proprietà, di possesso, di uso, di convenzione (contratti di ogni genere, testamenti, estratti d'ipoteche e via dicendo).

Per ciò che riguarda la prima specie di atti civili, appare evidente il beneficio privato, che risale al principio della protezione preventiva. Si tratta infatti di certe facoltà domandate allo Stato, e di diritti concessi o riconosciuti dall'autorità pubblica, previo l'adempimento delle condizioni prescritte; si tratta di servigi speciali che lo Stato rende ai privati nell'attribuire efficacia giuridica alle loro pretensioni legittime e nel garantire loro una certa sfera di azione. E posto che tutti i cittadini possano egualmente aspirare a quelle concessioni e garanzie, sta il fatto ch'essi ne richiedono e ne ottengono una misura molto diversa, secondo i requisiti posseduti e le varie maniere del vivere.

Quanto alla seconda specie di atti civili, riguardanti diritti personali e reali, bisogna considerare due cose. Anzitutto la legge stabilisce alcune forme solenni, di cui devono essere rivestiti i documenti relativi, perchè abbiano forza obbligatoria, perchè possano far fede in qualunque caso dei fatti e rapporti giuridici, ossia perchè impegnino in certa guisa l'azione dello Stato, ed implichino od assicurino la sua guarentigia. Le tasse che si connettono con l'adempimento di quelle prescrizioni formali e colla stessa stipulazione degli atti, corrispondono ai servigi speciali, che le autorità pubbliche rendono ai privati col loro intervento presente o futuro, certo o probabile nel dare le garanzie richieste di volta in volta, secondo la varietà dei casi. Un'ingerenza dello Stato è perciò indispensabile

o deve supporsi sempre, come necessaria al carattere legale dei documenti accennati; e diversifica grandemente a seconda degl' interessi, dei rapporti e dei bisogni degl' individui. In secondo luogo l'esistenza effettiva dei diritti, la possibilità di esercitarli, goderli e trasmetterli dipendono dagli uffici dello Stato, dalla sicurezza sociale, ch' esso garantisce; ma, secondo la loro natura, estensione ed importanza, ne richiedono un grado disuguale. Egli è per ciò che negli atti, in cui si manifesta la diversità della protezione sociale, negli uffici che lo Stato esercita per sanzionare, conservare e trasmettere i diritti di proprietà, sono resi ai privati servigi, che possono apprezzarsi e devono retribuirsi da ciascun individuo. E però si distinguono le tasse sugli atti civili, propriamente dette, dalle imposte sui trasferimenti onerosi e gratuiti di proprietà; perchè hanno per oggetto gli atti in sè stessi, non la ricchezza trasmessa; si riferiscono a servigi speciali, non a servigi generali; e sono coordinate ad un rimborso parziale delle spese fatte, non ad un semplice provento finanziario.

Questa dottrina intorno alle tasse sugli atti civili è conforme alla natura complessa dei servigi pubblici, e sta in mezzo fra due opinioni opposte egualmente esagerate. L' una delle quali non ammette che le tasse, relative alle funzioni giuridiche dello Stato e ai beneficii che ne derivano ai privati, affermando implicitamente che qui manca la materia acconcia e il titolo legittimo per la istituzione di vere imposte (Bésobrasof). E l' altra riconosce negli atti della vita civile, nei cambiamenti di possesso e simili alcune forme o manifestazioni straordinarie della capacità contributiva, della ricchezza privata, oggetti appropriati d' imposta; ma non trova ragione alcuna per prelevare le contribuzioni speciali (Friedberg). Ma poichè non può negarsi che negli

uffici civili dello Stato si congiungono variamente due parti, due interessi o vantaggi, l'uno comune uguale per tutti, l'altro particolare, diverso; e poichè ai servigi generali si uniscono i servigi speciali, che differiscono da persona a persona; è più conforme al vero il concetto che abbiamo espresso di sopra, e secondo il quale la ripartizione dei carichi deve farsi in due modi, sotto forma d'imposte e di tasse, a norma degli effetti e dei beneficii, generali o particolari, che derivano dalle spese pubbliche. I due principii trovano applicazione opportuna e diversa, nè possono confondersi senza ingenerare errori e danni assai gravi.

Le tasse sugli atti civili acquistano maggiore estensione ed importanza a misura che si aumenta la coltura e prosperità degli Stati. E la ragione si è, che il progresso industriale e civile diffonde sempre più l'uso delle scritture, dei documenti; perchè da una parte moltiplica i fatti, le occasioni, i motivi che ne richiedono l'applicazione; e dall'altra accresce le abitudini dell'ordine e della legalità nella popolazione. Diventa sempre maggiore il numero delle persone che domandano i servigi speciali delle autorità pubbliche in molte parti della vita civile, e più grandi le differenze per questo rispetto fra l'una e l'altra persona, per modo che la materia imponibile delle tasse deve necessariamente aumentarsi. Nuove specie di beni appaiono nella società, nuove transazioni private e stipulazioni di ogni genere, che vogliono essere rivestite di forme legali; si moltiplicano e si complicano i rapporti giuridici, non solo fra cittadini e cittadini, ma fra cittadini e Stato; e si aumentano le richieste di quei servigi che danno luogo al pagamento delle tasse. Sono queste le ragioni degl'incrementi continui e della forza di espansione, ch'esse dimostrano negli Stati più ricchi e civili.

Oltre di ciò, considerate dall'aspetto finanziario, le

tasse sugli atti civili presentano altri vantaggi notevoli, come sarebbero i seguenti: la riscossione facile, poco costosa ed efficace, essendo incaricati di ciò gli stessi funzionari pubblici, addetti alla stipulazione degli atti e ad altri simili uffici, e adoperandosi a tal uopo il metodo rigoroso del bollo; e il carico non troppo grave per i contribuenti, i quali ne eseguono il pagamento in lieve misura e in momenti propizi, quand'essi acquistano certi diritti, ricevono vantaggi e beneficii sensibili. La natura e l'importanza del servigio reso ai privati offrono gli elementi concreti per la determinazione delle tasse corrispondenti. Nella pratica si sono adottati due criteri di ripartizione: l'uno detto delle tariffe fisse (o diritti fissi), che differiscono secondo la specie diversa di atti o di documenti civili, ma che per ogni specie o classe si riducono ad un saggio invariabile; e l'altro delle tariffe proporzionali (o diritti proporzionali), che variano relativamente alla medesima classe di atti, e si proporzionano al valore degli oggetti a cui si riferiscono. Questi due criteri corrispondono a due elementi diversi della materia imponibile, a due categorie generali di atti civili. Il principio delle tariffe fisse riguarda quegli atti d'indole personale, in cui si tratta di concessioni e di diritti senz'alcuna determinazione di possessi e di beni. Il principio delle tariffe proporzionali riguarda gli atti d'indole reale, in cui vi è acquisto o mutazione di proprietà. E quindi nel primo caso l'importanza del servigio non può argomentarsi che dalla specie e dai caratteri propri dell'atto, e la tassa dev'essere uguale per tutti quelli appartenenti alla medesima classe; laddove nel secondo vi è un altro elemento apprezzabile e variabile, il valore dei beni acquistati o trasmessi.

§ 65. — Seguendo il concetto sistematico, che abbiamo esposto di sopra, possiamo definire le tasse giudiziarie

come la retribuzione speciale dei servigi resi dallo Stato ai singoli cittadini in tutti quegli atti e quelle funzioni che si riferiscono alla giustizia repressiva. In questo, come nell'altro ramo di amministrazione civile, si trovano congiunti gl' interessi particolari degl' individui agl' interessi generali della società; vi è una media di servigi resi a tutti i cittadini indivisibilmente, ed una parte che differisce da persona a persona e che è suscettibile di distinzione e di graduazione. Si può dunque applicare il principio delle tasse nel senso vero della parola. Ma se trattandosi degli atti civili l' applicazione non incontra difficoltà, perchè si distingue agevolmente l'elemento individuale dal comune, appare evidente il beneficio ricevuto, e il pagamento delle tasse si effettua in momenti e condizioni favorevoli; non può dirsi lo stesso degli atti giudiziari, relativamente ai quali l' applicazione del principio delle tasse non può farsi oltre certi limiti e senza inconvenienti, nè va esente da obbiezioni e critiche di vario genere.

Per lunga serie di anni due opinioni opposte intorno a questo argomento si sono combattute con alterna vicenda nella pratica e nella teoria: delle quali l' una afferma che l' amministrazione della giustizia sia cosa riguardante esclusivamente l' interesse privato delle parti, e le cui spese debbano essere pagate per intiero con speciali contribuzioni, con tasse giudiziarie; e l' altra ammette invece che la giustizia sia il cómpito proprio, naturale dello Stato, in cui è compreso l' interesse generale di tutti i consociati per modo che essi devono sopportarne il carico, o pagarne le spese per mezzo delle imposte.

La prima opinione prevalse generalmente nei secoli scorsi. Cominciando dall'antichità classica e passando per il medio evo fino al secolo decimottavo, si trova sempre applicato all'amministrazione giudiziaria, sotto forme dif-

ferenti, questo concetto: che lo Stato debba stabilire gli organi del giudizio, ma che la lite sia una faccenda che riguarda in tutto ed esclusivamente i privati, i quali debbono supplire alle spese secondo l'esito sfavorevole della causa. E l'espressione di questo concetto erano le *sportules*, pagate dalle parti direttamente o indirettamente ai giudici. Il carattere generale, comune degl' istituti giudiziari era sopraffatto da quello individuale, privato. Le conseguenze pratiche di questo sistema dovevano essere molto dannose alla esecuzione della giustizia, la quale dipendeva dai rapporti immediati fra i giudici e le parti, e dalle influenze diverse dell' interesse particolare. E però si comprende la reazione che si manifestò nella teoria e nella pratica contro la forma antica dell' amministrazione giudiziaria nei tempi moderni; nei quali vennero introdotti notevoli cambiamenti, si sottrassero i giudici agl' influssi diretti delle persone interessate nelle liti, assegnando loro stipendi fissi per conto dello Stato, e furono stabilite alcune contribuzioni speciali. Si volle innanzi tutto assicurare l'applicazione uniforme della giustizia, come interesse supremo della società; e in pari tempo fu posto in atto il principio delle tasse, corrispondente agl' interessi privati che vi si connettono in varia proporzione, ai vantaggi o servigi diversi che i singoli cittadini ne ricevono.

Se non che non mancano obbiezioni e critiche a questo concetto medio per parte di alcuni teorici, ch' esagerano nel senso opposto, e arrivano alla conclusione estrema della giustizia intieramente gratuita, o, per meglio dire, pagata col provento delle contribuzioni generali. Così il Bentham, osservando i danni del sistema troppo grave, eccessivo di tasse giudiziarie, vigente in Inghilterra, le ha condannate del tutto, come ingiuste, oppressive. Le tasse, egli dice, dovrebbero prelevarsi nei

momenti più favorevoli, in cui si manifesta la ricchezza, la prosperità dei cittadini; e qui invece si riscuotono nelle condizioni meno propizie, nel corso di una lite, quando essi non si trovano in grado di pagarle, perchè compromessa la loro sostanza, arrestata l'industria, scemato il reddito, gemono sotto la mano degli oppressori e chiedono la protezione dello Stato. Altri poi aggiunge, non esser vero che le parti interessate in un giudizio ricevano servigi o vantaggi speciali dagl'istituti giudiziari; ne profittano anzi meno. Mentre tutti gli altri riposano tranquilli sotto la protezione delle leggi, di cui godono intieri i beneficii, coloro che trovansi coinvolti in una lite, vedono contestati o lesi i loro diritti, che devono difendere, per la imperfezione, la inefficacia delle istituzioni civili. E non sarebbe quindi giusto costringerli per ciò al pagamento di nuove tasse. Ma tutti questi argomenti non valgono contro il principio delle tasse giudiziarie. Qualunque siano i motivi e le cause occasionali delle liti, come pretese erronee, false preoccupazioni, imprevidenza, negligenza, malvolere di una o di entrambe le parti, egli è certo che in ogni caso abbiamo diritti privati che richiedono un concorso speciale dell'autorità pubblica per essere determinati, riconosciuti, convalidati; abbiamo interessi particolari, a cui non basta quella protezione media generale, e sufficiente per tutti gli altri, e i quali reclamano un'ingerenza speciale, differenziale dello Stato. Il concetto delle tasse trova qui la sua applicazione opportuna. E l'errore del Bentham consiste nell'avere confuso le tasse propriamente dette colle imposte, e le tasse eccessive, come esistevano in Inghilterra, colle tasse proporzionate e convenienti.

Adunque la ragione delle tasse giudiziarie sta nel vantaggio particolare che gl'istituti e gli atti della giu-

stizia repressiva arrecano ad alcune persone, le quali devono contribuire nella stessa proporzione alle spese; come del pari nel beneficio generale e comune che ne deriva è la ragione delle imposte per supplire all' altra parte delle spese. In sostanza qui abbiamo la soddisfazione simultanea di bisogni collettivi e di bisogni individuali, che si effettua in modo opportuno dai cittadini mediante le contribuzioni generali e le speciali. E da ciò dipendono i limiti, dentro cui ha luogo l'applicazione del principio delle tasse, limiti segnati dall' importanza del servigio e dell' interesse individuale relativamente all' importanza dell' interesse generale, che sono congiunti insieme nell' amministrazione della giustizia. Tasse eccessive, sproporzionate formerebbero un ostacolo alla esecuzione della giustizia, per modo che scemerebbe l'utilità grande e universale, che deriva dall' uso degl'istituti giudiziari, specialmente a danno delle classi meno agiate. Ma tasse insufficienti o del tutto mancanti sarebbero un privilegio ingiustificato per coloro che sono maggiormente interessati all' amministrazione della giustizia e ne ricevono una maggiore copia di servigi; mentre presuppongono od implicano un carico grave di tutti gli altri cittadini, che dovrebbero provvedere alle spese per mezzo delle imposte. Nell' un caso si avrebbe una soddisfazione incompleta dei bisogni individuali a scapito dei bisogni collettivi: e nell' altro dovrebbe verificarsi il contrario, cioè al vantaggio del minor numero sarebbe posposto l' interesse dei più.

La determinazione delle tasse giudiziarie non può farsi che in modo approssimativo; perchè qui mancano le norme generali e sicure che valgono per le tasse sugli atti civili, ed è difficile distinguere con precisione la parte di servigio, che va a beneficio dei singoli contribuenti, e fissare la quota correspettiva delle spese. Bisogna quindi ricorrere a certi indizi o criteri indi-

retti di tassazione, come sarebbero: il grado della magistratura giudicante; l'importanza delle decisioni emesse; la natura formale degli atti assunti in giudizio; il valore dell'oggetto della lite; la specie e la durata delle procedure e simili.

E infine nella riscossione delle tasse giudiziarie e delle tasse sugli atti civili si contemperano in varia misura i due sistemi della riscossione immediata, eseguita per mezzo dei pubblici ufficiali, e della riscossione mediata, posta in opera coll'espediente del bollo. Il primo sistema più facile diretto e meno fiscale trova riscontro nei così detti « diritti di cancelleria » (*droits de greffe*), spettanti allo Stato, e riscossi dai funzionari che ricevono gli atti o ne fanno la compilazione, oppure la registrazione. E prevale nelle tasse giudiziarie, specialmente quando sono mantenute dentro limiti di moderazione. L'altro sistema più spedito, celere ed efficace, non che meno costoso, predomina nella riscossione delle tasse sugli atti civili ed anche delle tasse giudiziarie, quando esse sono alte e danno proventi cospicui all'erario.

Capitolo IV.

Le contribuzioni generali.

Imposte.

§ 66. — Le contribuzioni generali o imposte sono parti della ricchezza privata, che i cittadini consacrano alla soddisfazione dei bisogni collettivi; o che si riferiscono a servigi, resi dallo Stato, non ai privati singolarmente, ma alla società intiera. Si tratta infatti di spese che i cittadini, come singoli, non provocano direttamente, ma che devono pagare per uno scopo o interesse comune. Lo Stato, in quanto rappresenta e incarna l'essere col-

lettivo, superiore al volere e all' azione individuale, impone ai cittadini l' obbligo delle contribuzioni generali, che costituisce un rapporto di diritto pubblico. Il fondamento naturale di questo dovere, che si adempie in forma coattiva, e appare quale necessità politica del consorzio civile, si chiarisce nel modo seguente.

Se ammettiamo che lo Stato ha degli scopi da raggiungere, connessi col bene generale della società, deve mantenere la integrità del diritto e della potenza, e promuovere interessi comuni di prosperità e di coltura; e se a tal uopo occorrono delle spese, o per il conseguimento di quei fini è necessaria una certa quantità di ricchezze; ne segue ch' esso ha il diritto di prelevare le contribuzioni sui beni posseduti dai cittadini. Gli scopi comuni, che vogliono conseguirsi, in quanto richiedono l' uso della ricchezza, o esigono una parte dell' attività economica degli uomini, diventano bisogni collettivi degli stessi individui, la cui soddisfazione si effettua secondo le leggi ordinarie della economia. E però il potere tributario dello Stato, ch' è una forma del suo potere politico, non ha altra base, che l' esistenza di certi bisogni che devono essere soddisfatti a preferenza di altri per parte degli stessi privati; il diritto e l' obbligo delle contribuzioni si risolvono nella necessità di destinare a scopi comuni una quantità della ricchezza prodotta. Il fatto riveste caratteri politici, assume una forma collettiva, benchè sostanzialmente risieda nella natura, nelle tendenze e nell' opera di tutti gl' individui, che compongono un ente morale necessario. E l' imposta forma una partita di ogni bilancio economico individuale, che risponde ad una classe speciale di bisogni, e assume certe proporzioni, determinate dal principio fondamentale che governa la produzione e l' uso delle ricchezze. A questo principio si riferiscono le norme giuridiche e amministrative che riguardano l' ordina-

mento tributario, le quali sono praticamente efficaci, in quanto si appoggiano alla legge economica dell'utilità, e si applicano dentro la sfera d'azione della medesima legge. Qui si appalesa novamente il nesso intimo fra le regole pratiche della politica e della legislazione finanziaria e i principii teorici che formano il patrimonio della scienza pura.

§ 67. — Le norme giuridiche o regole di giustizia che si applicano all'imposta sono la generalità e la uniformità del carico tributario. L'una e l'altra si riducono alla massima dell'eguaglianza dei cittadini davanti la legge, la quale si riferisce a tutti i rapporti del vivere civile. La generalità dell'imposta s'intende nel senso che nessuna persona, la quale appartiene allo Stato o partecipa in altra guisa ai beneficii che derivano da esso, deve andare esente dall'obbligo di pagare le contribuzioni dovute. Ogni privilegio di qualsiasi natura non è giustificabile in questa materia, come non si ammette nelle altre parti della vita politica. Stantechè in uno Stato di diritto i carichi pubblici devono ripartirsi fra tutti i cittadini nella stessa guisa che i beneficii tornano a vantaggio di tutti. E similmente la uniformità dell'imposta s'intende nel senso di una corrispondenza graduale fra il contributo pagato da ciascun cittadino e la sua condizione economica. L'eguaglianza è relativa, proporzionale in questo caso, come in molti altri. Una ripartizione uniforme, giusta ed uguale dell'imposta consiste in ciò, ch'essa sia graduata in modo, che i cittadini di pari condizione economica paghino le stesse quote, e i cittadini di condizione diversa quote differenti. Il che non solo è conforme al concetto razionale, astratto della giustizia, ma consentaneo alle esigenze pratiche di una tassazione efficace; stantechè quote d'imposta assolutamente eguali sarebbero o del tutto insufficienti o inattuabili.

Ma posta la massima generica della eguaglianza dei cittadini relativamente alle imposte, occorre un criterio preciso, una misura concreta per effettuarne una giusta ripartizione. È questa una delle parti più difficili e incerte dell'arte finanziaria. Il più degli scrittori, credendo impossibile l'applicazione rigorosa del principio della giustizia alle materie tributarie, sia per le difficoltà grandi, insuperabili di esatte valutazioni e dichiarazioni attendibili della ricchezza privata, sia per i cambiamenti che avvengono naturalmente nella distribuzione del carico tributario e che non possono prevedersi o calcolarsi, parlano di una eguaglianza approssimativa. Ma ciò che più importa si è, che le opinioni circa il criterio pratico ed equo di ripartizione sono profondamente divise, e informate a principii molto diversi. Di guisa che nella stessa teoria manca un fondamento comune, una regola generalmente accettata, che possa servire di norma alle operazioni della pratica.

§ 68. – Molti hanno creduto e credono che le imposte dovessero ripartirsi secondo il criterio delle prestazioni reciproche, che si applica ai rapporti economici dei privati, e che s'intende o come equivalenza fra l'imposta e l'importanza dei servigi ricevuti dai singoli contribuenti, o come equivalenza fra l'imposta e le spese provocate da loro, o come il premio di assicurazione per la sicurezza e protezione sociale. È questa la teoria così detta relativa dell'imposta, che stabilisce rapporti scambievoli, contrattuali e quasi privati fra lo Stato e i cittadini, ed è propugnata da una serie numerosa di pubblicisti e di economisti, dal Grozio al Thiers. Non mancano differenze particolari di opinione da scrittori a scrittori; mentre alcuni parlano di servigi immediati, altri accennano a vantaggi più o meno indiretti, che derivano agl'individui dalle istituzioni pubbliche; e, se molti si riferiscono agli scopi della si-

curezza e dell' ordine sociale, qualcuno fa menzione degli scopi di prosperità e di coltura. Ma il concetto fondamentale, comune a tutti e proprio di questa dottrina, è, che l'imposta formi un termine di quella specie di scambio che ha luogo fra lo Stato e i cittadini, secondo una norma convenzionale e particolare, ch'è quella delle prestazioni reciproche. Lo scambio avrebbe luogo in ogni caso fra il contributo pagato da ciascun individuo e il servigio o vantaggio ricevuto.

Ora, mettendo a riscontro questo principio coi vari oggetti per cui è prelevata l' imposta e i molteplici casi a cui deve applicarsi, si può dimostrare facilmente com' esso contraddica alle condizioni di fatto. L' errore principale della dottrina relativa consiste in ciò, che si attribuisce un carattere privato a rapporti di ordine pubblico, e si considerano come bisogni individuali quelli che sono bisogni collettivi. E invero si tratta di servigi generali, indivisibili, di cui non è possibile determinare l'importanza relativa a ciascun contribuente, e neppure la parte di spesa che dovrebbe spettargli. È assurdo immaginare questa specie di scambio fra la contribuzione e il beneficio individuale, quando di questo non si può stabilire il valore e neanche la quantità particolare. La maggior parte degli scrittori accennati o scambiano le imposte colle tasse, di cui si è parlato; o cercano di adottare un principio di valore permutabile, che non può applicarsi all' uno, nè all' altro caso. I servigi veramente generali costituiscono un bene comune a tutti i consociati, e rappresentano bisogni collettivi, la cui soddisfazione avviene mediante un consumo di ricchezza per parte di tutti i cittadini, secondo una norma di utilità relativa. E però i criteri della spesa cagionata e del vantaggio ricevuto sono impraticabili negl' istituti pubblici, a cui si riferisce l' imposta, della quale travisano completamente la natura e i caratteri;

in quanto che danno un'impronta individuale a fatti che sono essenzialmente collettivi. Per ciò che riguarda in ispecie il concetto del premio di assicurazione, giova osservare in primo luogo, che lo Stato non ha solo gli scopi della sicurezza e del diritto, ma anche quelli della prosperità e della coltura; e secondariamente, ch'esso non assume una vera e propria assicurazione, ma solo esercita la tutela dei diritti personali e reali. Che se dovesse ammettersi questo principio, le conseguenze logiche, che ne derivano, sarebbero contrarie alle norme e all'indole della tassazione ordinaria, e contrarie alle stesse opinioni e conclusioni degli scrittori che lo propugnano, come vedremo in appresso. E da ultimo è semplicemente arbitraria ed empirica l'asserzione di coloro, che, come il De Parieu, riconoscendo le difficoltà insormontabili di un'applicazione diretta dei criteri anzidetti del servigio reso, delle spese provocate e del premio di assicurazione, dichiarano che basta distribuire le imposte secondo l'ammontare della ricchezza dei contribuenti, affermando implicitamente, che il servigio o la spesa o il premio corrisponda esattamente alla quantità dei beni posseduti da ciascun individuo. Questa ipotesi gratuita non è suscettibile di una dimostrazione soddisfacente.

§ 69. — Altri pensano che il criterio di ripartizione delle imposte consiste nella somma di soddisfazioni e di godimenti, che ogni cittadino può procurarsi coll'esercizio delle sue facoltà, coll'uso delle sue ricchezze nel consorzio civile. È un concetto che risale a scrittori antichi, secondo i quali le contribuzioni devono pagarsi o si pagano sempre in base al consumo delle ricchezze private. E il Laspeyres, esponendo questa dottrina in una forma più larga, sostiene che nel complesso delle soddisfazioni, che ciascuno ritrae dal possesso dei beni materiali, vi è la misura dei beneficii ricevuti dalle isti-

tuzioni pubbliche. E soggiunge, che, qualunque espediente si adotti, qualunque forma di tassazione sia praticata, il carico delle imposte si proporziona sempre all' uso effettivo della ricchezza e ai vantaggi che se ne ricavano da ciascheduno nella società. Ma questo fatto non è dimostrato in nessuna guisa, nè può ridursi ad elementi concreti. E l' intiera dottrina è concepita in maniera vaga, incerta ed empirica. I piaceri, i godimenti d' ogni privato non sono che l' effetto, il risultato dell' uso della ricchezza, e rappresentano una serie di bisogni soddisfatti. L' imposta ch' è la parte di ricchezza, destinata alla soddisfazione dei bisogni collettivi, contribuisce a quel medesimo effetto, e dipende dalle cause generali che determinano in tutti i casi la ripartizione dei beni fra i vari scopi della vita. La somma dei godimenti privati non ha in sè la propria ragione, ma la ritrova nel principio utilitario, applicato all' attività economica degli uomini, all' uso delle ricchezze; e non può quindi fornirci un criterio di ripartizione dell' imposta la quale fa parte di quest' attività, ed è un coefficiente di quell' insieme di fatti, di quel risultato finale. E quindi le proporzioni dell' imposta sono determinate dallo stesso principio, che regola l' impiego delle ricchezze secondo la diversa importanza dei bisogni, non dal complesso delle soddisfazioni che ne sono l' effetto. E d' altronde sarebbe molto difficile di stabilire con qualche precisione in che consiste veramente questo criterio di tassazione, tranne che non voglia ciecamente affidarsi all' opera della natura e al giuoco degli umani interessi.

Di questa opinione sono stati e sono alcuni scrittori, i quali credono, che sia opera vana di ripartire direttamente con una norma di giustizia il carico dei tributi fra i privati, essendo impossibile di raggiungere lo scopo prefisso in tanta varietà di casi e di circostanze mutabili. E ritengono che lo Stato debba scegliere i modi

più facili ed efficaci di tassazione, quelli che suscitano i minori contrasti, che incontrano gli ostacoli più lievi, lasciando all'interesse privato e all'azione compensatrice della libera concorrenza il cómpito non facile di produrre una distribuzione equabile del carico tributario. Se le imposte prendono uno stabile assetto, e danno al fisco un provento sufficiente senza arrecare troppi disagi ai contribuenti, è segno che un certo equilibrio d'interessi si è ristabilito, e che lo scopo anzidetto è stato raggiunto. Ma la dottrina eclettica, di cui parliamo, pecca di soverchio empirismo, e mostrasi debole segnatamente in questi due punti. Da una parte essa disconosce alcuni fatti incontestabili, cioè tanto gli effetti dannosi di un assetto disuguale d'imposte, quanto i benefici di savie riforme tributarie; e nega le ingiustizie commesse dallo Stato e le riparazioni effettuate in materia di tributi. Ma la storia finanziaria di tutti gli Stati ci dimostra precisamente il contrario. D'altra parte essa non ci dà una dimostrazione positiva qualsiasi del modo naturale, del processo economico, con cui si compie la distribuzione equabile dei carichi pubblici fra i cittadini, e presupponendo ciò che avrebbe dovuto provare, si riduce semplicemente alla negazione d'ogni ricerca scientifica.

§ 70. — Un'altra dottrina, formulata con molta precisione dal Mill e adottata in vario modo da parecchi scrittori moderni, consiste in ciò, che il criterio di ripartizione dell'imposta debba essere la « eguaglianza di sacrificio. » Il Mill notò acutamente le deficienze e le contraddizioni delle teorie dominanti, da cui non potevano ricavarsi conclusioni sicure e praticabili; e cercò di accostarsi al principio ordinatore delle imposte, dicendo, ch' esse devono distribuirsi in guisa, che ogni persona sopporti dalla sua quota di contribuzione un peso o una pressione, nè maggiore nè minore di quella, che le al-

tre persone sopportano dalla loro. E infatti considerando l'imposta dal punto di vista dei contribuenti, cioè dal suo vero aspetto, come un carico, un sacrificio, a cui si sottopongono per il conseguimento degli scopi comuni, prefissi all'azione dello Stato, la ripartizione equabile uniforme di essa consiste in ciò, che arrechi un peso eguale a tutti i consociati. Se non che il Mill, attribuendo all'eguaglianza di sacrificio un significato astratto e semplicemente soggettivo, non ci dà la ragione obbiettiva, scientifica, e neppure un criterio determinato e pratico che possa servire di norma nell'assetto delle imposte. Sarebbe necessario a tal uopo di definire quel concetto con elementi concreti, apprezzabili, che formino la base e la misura della tassazione. Ma ciò che più importa si è, ch' egli non ha dimostrato le cause generali, per cui naturalmente si ottiene e si conserva l'eguaglianza di sacrificio nel regime tributario; non ha chiarito dentro quali limiti trova applicazione, e in qual senso deve intendersi nell' ordine generale della economia. Il concetto del Mill, giusto e accettabile nella sua forma astratta, generica, rimane come campato in aria; e se da una parte non contiene una norma determinata per la politica e la legislazione finanziaria; dall'altra manca di una completa dimostrazione teorica, che ne riveli la base naturale e le intime relazioni colle leggi che governano la produzione e l'uso delle ricchezze.

§ 71. — La dottrina, ch'è oramai sostenuta dagli scrittori più autorevoli, specialmente tedeschi, quali il Wagner, lo Schäffle, il Neumann ed altri, è quella che assume come criterio di tassazione la «capacità contributiva» dei cittadini. Non mancano divergenze notevoli di opinione così nelle premesse, come nelle conseguenze che se ne deducono; ma il concetto generale comune si può riassumere nel modo seguente. L'imposta è una

prestazione pecuniaria che i cittadini devono fare allo Stato per un dovere pubblico, assoluto, superiore all'arbitrio individuale. Quest'obbligo non può avere altra base in generale, che il possesso della ricchezza; ma trattandosi di contribuzioni, che si rinnovano periodicamente, di anno in anno, occorre una ricchezza disponibile di volta in volta, nello stesso periodo. Il complesso dei beni materiali, che ogni uomo può adoperare annualmente per i vari scopi della vita privata e pubblica, conservando sempre la stessa condizione economica o il patrimonio, dicesi reddito, che rappresenta la capacità ordinaria, concreta d'ogni singola economia. E però la giustizia, la uniformità, la graduazione dell'imposta consiste nell'essere ripartita secondo il criterio della capacità contributiva, la quale ha la sua espressione normale nel reddito. È questa la teoria assoluta o politica dell'imposta, che forma il contrapposto della teoria relativa o contrattuale, di cui abbiamo discorso in principio.

È innegabile ch'essa segna un progresso notevole nella politica e nella legislazione finanziaria, in quanto che pone in rilievo i caratteri propri delle istituzioni tributarie e le relazioni di diritto pubblico, che ne costituiscono la base immediata. Ma la spiegazione teorica di questo fatto o manca del tutto o è assai incompleta presso gli scrittori accennati. Il concetto politico dell'imposta corrisponde alla natura speciale dei bisogni collettivi, alla cui soddisfazione è destinata, e in cui trova la sua ragione di essere. E similmente il principio della capacità contributiva è la forma esterna, pratica di una legge intrinseca di valore o di utilità relativa, che determina l'uso delle ricchezze e la loro distribuzione fra i vari scopi della vita privata e pubblica. La necessità assoluta, imperiosa dell'imposta deriva dall'urgenza e importanza dei bisogni collettivi

corrispondenti; e le proporzioni con cui si riparte fra i singoli cittadini dipendono dallo stato diverso dei bilanci economici individuali, cioè dal grado diverso di utilità attribuito alle ricchezze private. Ciascun individuo contribuisce alle spese pubbliche nella misura consentita dal principio del valore, ossia fino a quel punto, in cui per soddisfare bisogni collettivi non debbano sottrarsi i beni necessari a bisogni individuali più intensi. E però il criterio della capacità contributiva presuppone la valutazione diversa della ricchezza, secondo le varie condizioni economiche dei privati; e si risolve in quel principio utilitario, a norma del quale è stabilita in ogni bilancio individuale la parte disponibile per gli scopi comuni dello Stato. Lo stesso concetto del reddito, che rappresenta una media periodica di sforzi, di sacrifici e di ricchezze per la soddisfazione dei vari bisogni, dev' essere subordinato a quel medesimo principio; stantechè nè il reddito comprende tutta la ricchezza, che nei vari casi si adopera per le spese pubbliche, nè per sè indica la quota individuale di contribuzione. La capacità contributiva non coincide perfettamente col reddito; perchè da una parte si estende ad altri beni che non sono propriamente reddito, come vedremo in appresso; e d'altra parte dentro i limiti dello stesso reddito è determinata dalla legge intrinseca di valore, dianzi accennata.

§ 72. — Ma posto il criterio di ripartizione dell' imposta può variare il modo di effettuarne la graduazione, secondo che si pratica la ragione proporzionale o la progressiva. È proporzionale l' imposta, quando il rapporto percentuale di essa coll' oggetto tassato è invariabile per tutti i contribuenti, in guisa che le singole quote aumentano in correlazione perfetta coll' aumento della ricchezza. Dicesi invece progressiva l' imposta, quando quel rapporto varia per modo che le quote particolari

crescono in proporzione più rapida che non si aumenti la ricchezza imponibile. Così sarebbe proporzionale un' imposta del 5 o del 10 per cento su tutti i redditi; e progressiva un' imposta del 2 per cento sui redditi da 800 a 1000, del 3 sui redditi da 1000 a 2000, del 4 sui redditi da 2000 a 3000, e via dicendo. Gli argomenti che si adducono in favore dell' una e dell' altra ragione contributiva sono molteplici e di ordine diverso; ma la discussione lunga, complicata e vivace non è stata sempre condotta dagli scrittori con rigore e chiarezza di metodo.

Da una parte i fautori dell' imposta proporzionale si riferiscono a un concetto di giustizia astratto o a ragioni di opportunità economica, a cui attribuiscono soverchia importanza e un significato parziale; e spesso arrivano a conclusioni che non sono in armonia colle premesse stabilite. Così il Thiers, partendo dal principio, che l' imposta sia il correspettivo individuale dei servigi o beneficii della protezione sociale, un premio di assicurazione, ne dedusse la conseguenza, che ciascuno deve contribuire alle spese pubbliche in proporzione di ciò che possiede o guadagna, in proporzione della ricchezza assicurata, dei diritti protetti. Servendosi di un ingegnoso paragone, dice il De Molinari, il Thiers ha dimostrato matematicamente la giustizia dell' imposta proporzionale e l' ingiustizia dell' imposta progressiva. Ma un altro scrittore, il Fauveau, ha rivelato il debole di questo ragionamento, dimostrando chiaramente che se fossero vere quelle premesse dovrebbe arrivarsi logicamente a conclusioni opposte. Perocchè nelle assicurazioni il premio non è proporzionato soltanto alla quantità o al valore dei beni assicurati, ma al rischio diverso, alle maggiori o minori probabilità di perdita. Per seguire l' esempio del Thiers, bisognerebbe paragonare lo Stato non ad unica società di as-

sicurazione, ma a parecchie e diverse, le quali, avendo oggetti vari, devono essere governate da norme differenti. E tenendo conto di questo elemento variabile, delle difficoltà più o meno grandi che incontra la protezione sociale, a seconda che trattasi di proprietà o di persone, di beni immobili o di beni mobili, di vasti o tenui possessi, conviene per motivi di giustizia distribuire l' imposta in ragione progressiva della quantità e della qualità delle ricchezze. A ciò si aggiunga che le spese pubbliche, quand'anche abbiano un carattere generale e scopi d'interesse comune, pure ridondano sempre, in via diretta o indiretta, a maggiore vantaggio dei possidenti, e in ispecie delle classi più ricche, in quanto promuovono gl' incrementi di reddito privato o la somma delle soddisfazioni che ne derivano. E quindi, applicandosi il principio delle prestazioni reciproche all' imposta, bisogna concludere in favore della ragione progressiva, anche in vista degli effetti diversi che ne risentono le singole economie.

Oltre di ciò, i fautori dell' imposta proporzionale affermano che la proporzione è, non solo conforme ai dettati della giustizia, ma ad una garanzia completa ed efficace degl' interessi privati. E in primo luogo essi dicono che sarebbe arbitraria la determinazione della scala progressiva, il cui aumento, per non confiscare tutta la ricchezza dei maggiori contribuenti, deve necessariamente arrestarsi a un certo punto, e precisamente là, dove il rigore del principio esigerebbe una applicazione più severa per i redditi più cospicui. Osservano poi che l' imposta progressiva farebbe diminuire il desiderio effettivo del risparmio e scomparire una parte considerevole del capitale, attenuandone il profitto ; e quindi arrecherebbe molti danni all' industria e allo stato delle classi lavoratrici. Sarebbe in complesso una specie di punizione inflitta alla maggiore operosità,

che anima le imprese industriali, e dà luogo agl' incrementi più grandi della ricchezza. A questi e simili argomenti altri ha risposto, dicendo, che un certo arbitrio è inevitabile nelle istituzioni finanziarie; che l' arte del finanziere consiste nello scegliere tra i vari sistemi quello che presenta i minori inconvenienti e si accosta di più all' equilibrio naturale degl' interessi privati; e che quegli effetti dannosi potrebbero aver luogo, quando la progressione fosse rapida, forte, eccessiva, non già quand' è moderata, lenta e mantenuta dentro limiti definiti. Serbandosi una giusta, opportuna misura nell' attuazione di un' imposta progressiva, si possono evitare i danni temuti ed ottenere risultati soddisfacenti. A tal uopo bisogna tener conto delle condizioni economiche del popolo e soprattutto del modo con cui la ricchezza è distribuita fra i privati.

D' altra parte i fautori assoluti dell' imposta progressiva si servono spesso di argomenti poco validi, o mirano a scopi che trascendono i limiti e il cómpito della disciplina finanziaria, e che sono di gran lunga superiori ai mezzi proposti. E gli equivoci, le contraddizioni non mancano nei loro ragionamenti. Così ora si attribuisce all' imposta una funzione politico-sociale, quella cioè d' impedire il soverchio concentramento della ricchezza nelle mani dei pochi, determinandone una distribuzione più equabile fra i privati; e si propugna a tal fine una progressione larga ed efficace. Ma in questo caso è vano parlare ad un tempo di giustizia e di uniformità nell' assetto dei tributi « per la contraddizion che nol consente. » Ora si afferma che l' imposta deve colpire il superfluo più del necessario, il reddito disponibile più di quello indispensabile ai bisogni privati dell' esistenza; e dev' essere graduata in ragione progressiva per arrecare una pressione uguale su tutti i contribuenti. Stantechè la parte della ric-

chezza privata, che sopravanza il minimo necessario alla vita degli uomini, si aumenta rapidamente, in una maniera più che proporzionale nelle classi più agiate, a misura che il reddito cresce. Ma in questa guisa o si afferma semplicemente che la progressione esprime il graduale aumento della capacità contributiva; o si scambia questo criterio con quello della eguaglianza di sacrificio, di cui si è detto di sopra. E le affermazioni di simil genere non costituiscono una dimostrazione precisa delle cause obbiettive che determinano naturalmente la graduazione dell'imposta. Il concetto formulato a quel modo ha sempre i caratteri di un apprezzamento particolare, soggettivo, manca di base inconcussa, offerta dalla natura stessa dei fatti economici e posta in luce dalla scienza.

§ 73. — Il vero si è che la ragione proporzionale e la ragione progressiva non sono principii teorici, propriamente detti, ma espedienti pratici, o criteri di politica e di legislazione finanziaria, la cui opportunità od applicazione varia secondo le circostanze particolari, la distribuzione delle ricchezze, le forme diverse di tassazione e via dicendo. E come il criterio della capacità contributiva in generale, così le norme e l'ordine di graduazione dell'imposta dipendono, non da concetti o massime astratte, ma da cagioni e rapporti di meccanica economica; e sono applicabili, opportuni, in quanto riescono conformi a tali cagioni. Il principio fondamentale o la legge economica dell'imposta è, ch'essa non sottragga ai privati una parte di ricchezza necessaria per bisogni individuali più forti ed urgenti dei collettivi, e sia determinata, ripartita secondo le proporzioni che costituiscono l'equilibrio del bilancio d'ogni singola economia. Questo equilibrio non può essere turbato permanentemente, nè violata la legge di utilità relativa che ne governa le singole partite. E quindi, general-

mente parlando e nello stato normale delle cose, l'imposta segue l'ordine della distribuzione delle ricchezze, come fu dimostrato di sopra, in conformità del principio che ne determina il valore in ragione inversa della quantità nelle singole economie, e stabilisce la corrispondenza fra la intensità del lavoro e il grado di utilità del prodotto, fra gli sforzi, i sacrifici e la somma delle soddisfazioni ricevute. A questa legge naturale devono soggiacere le istituzioni finanziarie, e dentro i limiti segnati da essa possono combinarsi e svolgersi in modi differenti.

Ma poichè nella realtà esistono imposte molteplici e varie, le quali colpiscono i cittadini con misura diversa, in numero più o meno grande, variano nei singoli casi le ragioni particolari di opportunità in favore dell' una o dell' altra forma di graduazione per ogni specie d'imposta. Così vi sono imposte che gravano sui generi di consumo, e i cui effetti necessariamente ed esclusivamente dipendono dalla natura economica degli oggetti tassati in relazione coi bisogni degli uomini. A seconda dell' uso che si fa di tali beni, è più o meno esteso e grave il carico tributario. E trattandosi di generi di consumo necessario o universale, il risultato immancabile è che l'imposta si riduce ad una specie di capitazione, pagata egualmente da tutti gl' individui, in ragione inversamente progressiva della ricchezza posseduta da loro. Qualunque espediente di arte finanziaria, qualunque disposizione di legge non potrebbe cambiare questo effetto immediato dell'imposta anzidetta. D' altra parte esistono imposte che colpiscono il prodotto delle industrie, dei possessi, il reddito delle varie classi sociali e simili; e la loro ripartizione graduale si può effettuare direttamente in modi diversi, o per mezzo della ragione proporzionale o per mezzo della ragione progressiva. Ora in alcuni casi è recla-

mata, propugnata od anche applicata la progressione ad una imposta speciale sul reddito collo scopo di tassare maggiormente le classi più ricche, meno aggravate dalle imposte di consumo. Il risultato parziale deve in tali casi porsi a riscontro col risultato generale del sistema tributario, da cui si desumono i motivi per l'applicazione di quell'imposta progressiva, che serve come nuovo elemento di equilibrio ed è coordinata ad uno scopo di eguaglianza e di proporzione. Ma tutto ciò non avviene che in conformità della legge economica dianzi accennata, e dentro la sua sfera di azione, in cui si aggirano le misure e le forme varie di tassazione.

Pertanto le ragioni di opportunità favorevoli all'imposta proporzionale o progressiva dipendono da due serie di cause; cioè dallo stato dell'economia sociale e dalla distribuzione più o meno disuguale delle ricchezze private; e dalle condizioni del sistema tributario, dagli elementi diversi di cui si compone, e dai modi con cui è ripartito il carico fra i contribuenti. A misura che si accrescono le disparità delle fortune, le divergenze nella divisione della ricchezza prodotta, o si aumenta il peso dei tributi che gravano sulla generalità dei cittadini, diventa maggiore la convenienza e la probabilità dell'imposta progressiva. I due termini della tassazione, praticamente considerata, sono: da una parte la quantità dei beni disponibili, posseduti da ciascun individuo, da ogni classe e dall'intiero corpo sociale; e dall'altra la quota che vien prelevata in varia guisa da un contribuente, da un certo numero di contribuenti o da tutti. Il rapporto naturale fra questi due termini è stabilito dalla legge che regola l'uso e la produzione delle ricchezze. E come le imposte di consumo, inversamente progressive, sono effettivamente praticabili ed esistono solo finchè vi ha una parte di reddito disponibile nelle classi inferiori, e il saggio dei salari non

arriva al minimo indispensabile all'esistenza; l'imposta direttamente progressiva presuppone una ricchezza variamente ripartita o l'esistenza di redditi crescenti con rapida graduazione. Si comprende la opportunità della sua attuazione e il favore che incontra sempre più nella opinione di molti, quando si considerano queste due cose: la gravità delle altre imposte esistenti e in ispecie di quelle di consumo, e l'aumento straordinario delle ricchezze nelle classi dei possessori del capitale e della terra. Se l'imposta progressiva diventa via via più opportuna e praticabile, la ragione deve ricercarsi, non solo nella impossibilità o maggiore difficoltà di tassare ulteriormente i redditi minori, ma nel valore scemato o nel grado finale di utilità diminuito delle ricchezze accumulate in vaste proporzioni nelle mani del minor numero di cittadini. I quali sono disposti a cederne una quota più grande appunto per ciò, che attribuiscono ad essa un valore relativamente più piccolo.

Capitolo V.

L'ordinamento generale delle imposte.

§ 74. — Le contribuzioni generali, benchè siano identiche nella sostanza e rette da principii uniformi, differiscono notevolmente nelle forme esteriori e nei modi di attuazione: e nella loro varietà corrispondono alle molteplici e diverse manifestazioni della capacità contributiva o della ricchezza disponibile. Vi sono elementi speciali e concreti che formano l'assetto di ogni singola imposta, la quale si distingue dalle altre per caratteri propri e per gli effetti particolari che ne derivano. E vi sono relazioni normali fra le varie imposte, che compongono un sistema completo di tassazione, si connet-

tono in alcuni punti essenziali e si coordinano ad uno scopo, ad un risultato comune. Consiste in ciò l' ordinamento generale delle imposte.

Bisogna distinguere anzitutto questi tre elementi: il soggetto dell' imposta, o la persona, a cui appartiene la ricchezza e spetta l' obbligo della contribuzione; la fonte dell' imposta, ch' è il reddito o la ricchezza disponibile, nella sua forma particolare, nella proporzione determinata; e l' oggetto dell' imposta o la specie di possesso, l' atto di produzione, di consumo e simili, che si connette con quella ricchezza. Tutte le quistioni relative all' ordinamento delle imposte riguardano i tre capi anzidetti: l' oggetto, sovra cui devono stabilirsi, la fonte, da cui prelevarsi, e la persona, dalla quale esigersi. Agli stessi elementi si riferiscono le norme amministrative della tassazione; da essi derivano gli effetti economici e i risultati finanziari diversi; e a norma di essi si distinguono le varie categorie di contribuzioni. Considerare un' imposta nella sua attuazione concreta significa determinarne l' oggetto, la fonte e il soggetto, ossia l' ordinamento interno in relazione con quello delle altre imposte; e vuol dire dimostrare il posto ch' essa occupa e gli effetti che produce nell' intiero sistema tributario.

Le norme amministrative o politiche, dette anche logiche, dell' imposta si riducono alle tre regole seguenti, formulate da Adamo Smith. Primo, l' imposta dev' essere certa, cioè determinata in modo chiaro e preciso, riguardo alla quota che bisogna pagare, all' oggetto per cui deve pagarsi, ai modi e ai termini del pagamento e alla persona, ch' è obbligata a farlo. Questa regola è l' applicazione di quel principio costituzionale della pubblicità, che informa tutti gli atti dell' amministrazione pubblica, ed è guarentigia efficace degl' interessi e diritti privati contro i possibili arbitrii

governativi. Oltre di ciò, la certezza dell'imposta ha un'importanza economica e civile per gli stessi contribuenti, in quanto che li rende anticipatamente consapevoli dell'obbligo che loro incombe, e fornisce una norma pratica per la loro azienda domestica. In secondo luogo l'imposta dev'essere agevole e comoda nella sua riscossione, per modo che arrechi ai contribuenti i minori disagi possibili. Conviene stabilire termini di pagamento che coincidano con quelli della ricchezza disponibile, e adottare metodi pratici di accertamento e di riscossione, che non siano dannosi o troppo gravi ai cittadini. E infine l'imposta dev'essere prelevata colla massima economia di spese, in modo che vi sia la minore differenza tra le somme ricevute dal fisco e quelle pagate dai contribuenti. Ogni aumento, non necessario, delle spese di riscossione è un nuovo carico addossato ingiustamente ai privati. E però, secondo il canone stabilito dallo Smith, l'amministrazione finanziaria risponde allo scopo, ed è bene ordinata, quando riduce quel carico al minimo possibile.

§ 75. — L'applicazione di queste massime ha un'importanza, non solo amministrativa ed economica, ma politica e sociale; perchè la riscossione delle imposte è un fatto assai complesso, che tocca gl'interessi di tutti i consociati, e riguarda la sicurezza e l'ordine pubblico. Da una parte occorre che la riscossione delle imposte sia efficace e sicura, cioè praticata in guisa, che dia un provento sufficiente allo Stato. Gli agenti fiscali, scelti opportunamente tra coloro, che sono forniti delle attitudini necessarie e presentano le dovute guarentigie di capacità e di fedeltà, devono essere sottoposti ad un vigile sindacato, a norme rigorose di amministrazione e di contabilità esatta, che valgano a prevenire o a reprimere le malversazioni, gli errori, le frodi. E

d'altra parte è mestieri che la riscossione non sia troppo molesta e vessatoria pei contribuenti. L'abuso di pratiche eccessivamente fiscali, di giuramenti, di visite, perquisizioni domiciliari, esibizioni di documenti e simili, mentre è dannoso ai privati, non riesce proficuo allo Stato, i cui rapporti coi contribuenti diventano anormali e difficili. Si comprende pertanto nell'amministrazione finanziaria la necessità e l'importanza di norme e misure temperate, provvide, efficaci e concilianti così relativamente al fisco, come relativamente ai privati. L'eccesso in un senso di rigore aggrava la condizione dei contribuenti, accresce il malcontento che le imposte sogliono produrre e le rende insopportabili, nocive e pericolose. E l'eccesso in senso opposto arreca gravi perdite all'erario e nel tempo stesso un carico sproporzionato ai contribuenti, e indebolisce l'azione del fisco di fronte ai privati e in ordine allo scopo che vuolsi raggiungere.

Per ciò che riguarda in ispecie la riscossione, si disputa da molti scrittori intorno alla preferenza da darsi alla regía o all'appalto colle loro variazioni principali, la regía cointeressata e la riscossione eseguita e garantita dai Comuni allo Stato. Un tempo soleva condannarsi del tutto l'appalto: e si adducevano contro di esso le rapacità, gli arbitrii e l'impopolarità degli appaltatori, o i danni che ne derivavano all'interesse dei privati e all'ordine pubblico. Ma questi abusi degli antichi appalti dipendevano, più che da altro, dal modo difettoso con cui erano ordinati, dalle insufficienti garanzie e dallo stesso sistema imperfetto delle imposte. L'appalto, sottoposto a condizioni precise e disciplinato da leggi provvide, rigorose, può evitare la maggior parte di quei contrasti e di quei danni; ed ha fatto ottima prova nei tempi moderni, specialmente nella riscossione di alcune imposte dirette. Infatti men-

tre allo Stato è assicurato un provento fisso, a scadenze determinate, la riscossione si effettua colla cura e l'energia, proprie dell'amministrazione privata. E in questo modo si è potuto ottenere un notevole risparmio di spese, che, per effetto della concorrenza, va a beneficio dello Stato e quindi degli stessi contribuenti. D'altra parte la regía è un sistema più mite, benchè meno efficace; e si applica preferibilmente in quei casi, in cui non sono grandi le difficoltà e le spese di riscossione, e in pari tempo dev'essere lasciata una certa facoltà discretiva agli agenti fiscali. Ad un appalto che lascia campo ad arbitrii e speculazioni dannose è sempre preferibile la regía.

Le massime amministrative, di cui si è parlato finora, riguardano le pratiche e le guarentigie formali della tassazione, ossia i rapporti che passano fra i contribuenti e il fisco relativamente all'oggetto e alla fonte dell'imposta. E tutte le disposizioni legislative e regolamentari sono coordinate a questo scopo, che il pagamento, eseguito da ciascun privato, corrisponda all'obbligo suo, quale risulta dalla ricchezza posseduta, dal reddito percepito e simili. L'attuazione pratica, effettiva dell'imposta dev'essere conforme al concetto astratto, generale, stabilito dalla legge. Ed è per ciò, che occorre una riscossione certa nella sua base, agevole e spedita nei metodi, efficace ed equabile nei risultati; una riscossione, secondo la quale ogni contribuente possibile paghi in relazione dell'oggetto che possiede e della fonte da cui deriva il suo reddito.

§ 76. — Altre norme riguardano gli elementi concreti della tassazione, o la natura essenziale degli oggetti tassati, da cui dipende la costituzione organica e l'ordinamento intrinseco delle imposte. E sono le norme economiche, secondo cui deve farsi la scelta opportuna degli stessi oggetti in relazione colla ricchezza dispo-

nibile e le persone a cui si appartiene. Per questa ragione differiscono sostanzialmente i caratteri e gli effetti delle singole imposte.

Ed anzitutto perchè si possa giustificare un' imposta, occorre una materia tassabile, cioè un oggetto che riveli in qualche modo la capacità contributiva, od abbia un nesso determinato col reddito o colla ricchezza disponibile, come sarebbe un possesso, un' industria, una spesa e via dicendo. La ragione d' ogni singola imposta, praticamente considerata, consiste in un rapporto naturale fra l' oggetto tassato e la fonte a cui si riferisce. In secondo luogo tra gli oggetti molteplici e vari bisogna scegliere quelli che formano una base acconcia di tassazione, e donde possano derivare le minori perturbazioni possibili nella economia e un carico uniforme ai singoli contribuenti. Differiscono notevolmente i caratteri e gli effetti dell' imposta, secondo ch' essa colpisce i generi di consumo, o le materie prime d' industria, o il reddito stesso, parziale o totale, dei cittadini; in tutti questi casi è più o meno lungo e complicato il processo della tassazione, diversi i risultati finanziari ed economici. La scelta degli oggetti tassati è opportuna, quando risponde meglio allo scopo dell' imposta e lo raggiunge nei modi relativamente più diretti e meno dannosi, cioè quando la prelevazione dei contributi si effettua in conformità delle condizioni economiche dei cittadini. Oltre di ciò, le varie imposte devono coordinarsi fra di esse in un sistema completo, e in guisa che abbiano per risultato complessivo la distribuzione equabile e non troppo onerosa del carico fra i singoli contribuenti. Di guisa che nella scelta degli oggetti molteplici di tassazione, bisogna far sì che gli uni servano di complemento agli altri, e conviene stabilire fra di essi rapporti di correlazione, secondo la diversità della loro natura e dei loro effetti particolari. E infine, per de-

terminare questi effetti, è necessario chiarire l'azione diretta e indiretta d'ogni singola imposta, la quale ora rimane a carico dei contribuenti prima colpiti, ora grava definitivamente su altri. Dalla natura dell'oggetto imponibile e dalla forma di tassazione dipende questo fenomeno della ripercussione, di cui bisogna tener conto nell'ordinamento dei tributi, per calcolarne o conoscerne in qualche modo i risultati. Pertanto la scelta degli oggetti, che devono formare la base di un sistema tributario completo efficace ed equabile, è fondata, opportuna, correlativa e sicura, quando s'informa ai criteri anzidetti.

§ 77. — Il fenomeno della ripercussione (diffusione, traslazione o incidenza) merita di essere considerato partitamente, perchè di speciale importanza. Non si possono infatti determinare con certezza i risultati di un'imposta e la ripartizione effettiva del suo carico, se prima non è chiarito bene questo punto, e accertati i contribuenti reali. Ora ogni singola imposta nella sua attuazione pratica e relativamente all'oggetto immediato, ch'essa colpisce, può considerarsi o come parte delle spese di produzione di una data industria, o come parte del costo necessario alla sussistenza dei produttori, o come una semplice quota del reddito disponibile. Le conseguenze economiche che ne derivano sono diversissime in questi tre casi. Quando l'imposta colpisce uno o più rami d'industria o nei mezzi adoperati o nel prodotto ottenuto, è considerata dai produttori come una nuova spesa di produzione, che dovrebbe in circostanze propizie ricomparire nel valore normale delle merci. Da ciò la tendenza alla *ripercussione diretta* del carico tributario dai produttori ai consumatori mercè l'elevazione dei prezzi, la quale in alcuni casi ha pieno riscontro nella realtà. E, lasciando da parte gli effetti temporanei, provenienti dai rapporti

mutabili della domanda e dell'offerta, bisogna distinguere anzitutto se l'imposta colpisce un solo ramo d'industria o tutti i rami egualmente. Nel primo caso è immancabile la ripercussione, perchè altrimenti, sceso il profitto al di sotto del saggio ordinario, il capitale sarebbe attratto da altri impieghi più proficui, e quella produzione dovrebbe scemare in misura analoga. Nell'altro caso non è possibile la ripercussione anzidetta, la quale, movendo da tutte le parti, si eliderebbe nei risultati, perchè i produttori di alcune merci sono nel medesimo tempo consumatori di altre merci. Che se il saggio dei profitti è disceso al minimo, e non può ammettersi una ulteriore diminuzione, il rimbalzo del carico tributario avverrà, non mediante una elevazione di prezzi, che essendo generale non avrebbe alcun effetto, ma in altra maniera, mercè un ribasso proporzionato del saggio dei salari. E similmente quando i produttori di manufatti sono colpiti da un'imposta troppo grave, che lascerebbe loro un profitto minore di quello che ottengono i produttori di materie prime, si effettua il rimbalzo dagli uni agli altri, mediante la diminuzione del prezzo di queste materie. In tal guisa ha luogo la *ripercussione inversa* dagli imprenditori ai lavoranti, e dai produttori di manufatti ai produttori di materiali.

Considerando poi l'imposta come parte della spesa necessaria al mantenimento della classe lavoratrice, e prescindendo anche qui dalle variazioni temporanee o accidentali, la ripercussione avviene quando i salari reali, ridotti al minimo, non sono suscettibili di ulteriore diminuzione; e si manifesta sotto pari condizioni in una elevazione del salario nominale. In questo caso l'imposta va a carico degl'imprenditori, pei quali costituisce un aumento del costo di lavoro. Ma nel caso contrario, in cui il saggio dei salari reali è al disopra

del minimo, la ripercussione dell'imposta dai lavoranti ai capitalisti non avviene necessariamente, e il suo peso rimane sovra dei primi tassati. L'una e l'altra cosa accadono egualmente, sia che si tratti d'imposte stabilite su generi di consumo della classe lavoratrice, sia che si tratti d'imposte collocate direttamente sulle persone.

E infine considerando l'imposta come una semplice quota della ricchezza disponibile, si esclude a priori qualunque specie di ripercussione; stantechè si ammette ch'essa entri quale parte integrante nel bilancio economico dei privati, e non arrechi perturbazione di sorta, nè uno squilibrio, nè un ribasso eccessivo di profitti o di salari. Ma in tal caso la sua attuazione pratica dev'essere conforme al principio di valore o legge di utilità relativa, che regola le varie partite dello stesso bilancio, come si è detto di sopra. E al medesimo risultato approdano le diverse tendenze della ripercussione, quando essa ha luogo e in quanto serve a ristabilire un equilibrio d'interessi turbato, un certo ordine di distribuzione delle ricchezze alterato, e a rimettere in vigore quei rapporti tributari che ne sono la conseguenza necessaria. La ripartizione dei carichi pubblici per vie dirette e indirette si accosta a quel principio che, determinando il valore delle ricchezze per ogni singola economia in misura diversa, e quindi l'ordine economico della produzione e della distribuzione, si riflette nell'ordinamento generale dei tributi.

§ 78. — Dagli stessi elementi concreti di tassazione, dal soggetto, dall'oggetto e dalla fonte dell'imposta, considerata nella sua attuazione pratica, si desumono i criteri per alcune distinzioni che hanno importanza, non solo nell'amministrazione, ma nella economia finanziaria. Una esatta classificazione delle imposte giova a dimostrarne la natura diversa, e il posto che relativamente occupano nel sistema tributario; com'è in-

dispensabile ad ogni esame o trattazione scientifica delle singole parti, di cui si compone.

Le principali distinzioni, che differiscono notevolmente per il significato e l'importanza, sono le seguenti. Secondo la specie o qualità delle ricchezze, fornite direttamente dai cittadini allo Stato, si distinguono: le *imposte in natura* (derrate, merci, prodotti d'uso immediato); e le *imposte in moneta*. È una distinzione analoga a quella delle spese pubbliche, ed ha il medesimo significato storico ed economico; stantechè le prestazioni naturali, che prima avevano considerevole estensione ed importanza, si sono via via trasformate in imposte pecuniarie, le quali oramai costituiscono negli Stati civili la forma ordinaria, generale delle contribuzioni pubbliche. E le ragioni di questo fatto furono dichiarate largamente di sopra.

Un'altra distinzione riguarda il carattere permanente o transitorio delle imposte, ossia lo scopo e la durata della loro istituzione. Ed abbiamo quindi le *imposte ordinarie*, le quali devono pagarsi costantemente in ogni esercizio finanziario e formano parti integranti di un ordinamento completo, normale di tributi, e fonti di entrate ordinarie; e le *imposte straordinarie*, che rispondono ad esigenze eventuali della finanza, per esempio nei casi di guerra, hanno un'esistenza temporanea o comunque limitata a un certo periodo di tempo, e devono considerarsi come fonti di entrate straordinarie. E però se la distinzione è importante nella pratica per le conseguenze diverse che ne derivano, e le differenti relazioni fra i contribuenti e il fisco; è importante anche nella teoria, perchè implica o presuppone l'applicazione di principii diversi alle une e alle altre, secondo il concetto delle spese ordinarie e straordinarie, di cui si è detto in un altro capitolo precedente.

§ 79. — La distinzione più nota e controversa è quella delle *imposte dirette* e *indirette,* intesa e applicata in modi diversi. Molti, e specialmente i pratici, chiamano dirette le imposte che stabiliscono relazioni permanenti e determinate fra i contribuenti e il fisco, e sono riscosse a termini o periodi fissi, mediante ruoli nominativi, intestazione di persone e simili; e indirette quelle che stabiliscono rapporti accidentali, indeterminati fra i contribuenti e il fisco, e si riscuotono per mezzo di semplici tariffe. Colle prime lo Stato si rivolge direttamente alle persone, proprietari, capitalisti, industriali e simili, per averne contribuzioni periodiche in ragione della loro ricchezza; colle altre riscuote dai cittadini un provento in via indiretta, all'occasione di uno scambio, di un consumo, di una spesa privata, con cui va connesso il tributo. Intesa a questo modo la distinzione è empirica, cioè stabilita in base a caratteri esterni, particolari, non ad una ragione intrinseca, generale. D'altra parte alcuni teorici antichi, come per esempio il Rau, hanno adottato un criterio di distinzione vago ed incerto. Chiamano dirette le imposte riscosse immediatamente dai contribuenti effettivi, o quelle che di fatto o secondo le intenzioni del legislatore restano a carico di coloro, che prima le pagano; e indirette le imposte pagate al fisco in anticipazione da certi intermediari, che per mezzo della ripercussione ne ottengono il rimborso dai veri contribuenti. Ma poichè la ripercussione non è un fatto normale, sicuro, costante e determinato, non può servire di norma ad una classificazione esatta delle imposte. La medesima forma di tassazione sarebbe diretta o indiretta, secondo che ha luogo o non ha luogo la ripercussione, e avrebbe un carattere variabile a seconda dei contribuenti, a cui si riferisce.

Per intendere il vero significato della distinzione bi-

sogna considerare la natura dell'oggetto imponibile, o meglio il rapporto che passa fra l'oggetto e la fonte dell'imposta. Se trattasi di una relazione immediata, abbiamo l'imposta diretta; e se trattasi di una relazione mediata, vi è l'imposta indiretta. E così le imposte dirette son quelle che colpiscono le manifestazioni immediate della capacità contributiva, cioè oggetti come le persone, il patrimonio, le industrie, le professioni e simili, che si riferiscono direttamente alla fonte, al reddito o alla ricchezza disponibile: e sono indirette le imposte che colpiscono manifestazioni mediate della capacità contributiva, ossia cadono sovra oggetti, che, come le spese private, i consumi, i trasferimenti di proprietà e simili, si riferiscono indirettamente alla fonte, ch'è il reddito o la ricchezza disponibile. Le prime si appoggiano ad un fatto accertato, il possesso, l'industria e simile, ch'è cagione immediata della ricchezza; le altre si fondano sulla presunzione incontestabile, che un atto di consumo, di scambio e simile sia determinato e dipendente dalla stessa ricchezza. E da ciò derivano le altre differenze dianzi notate circa i modi e i risultati della tassazione. Perocchè nel primo caso vi è un rapporto diretto fra l'oggetto tassato e la fonte dell'imposta, e nell'altro caso un rapporto indiretto.

Le imposte dirette si suddividono in alcune categorie, che presentano caratteri diversi, i quali dipendono dalla natura ed estensione della materia imponibile e dai metodi di accertamento e di riscossione. Si distinguono in primo luogo le *imposte reali* (oggettive), e le *imposte personali* (soggettive), secondo che si riferiscono direttamente alla cosa o alla persona. Le prime colpiscono i beni, le industrie e simili, tenendo conto delle persone in via subordinata, e solo in quanto costituiscono i soggetti della contribuzione, i contribuenti.

Le altre tassano le persone o in egual modo e senza riguardo alla loro condizione economica, oppure distribuendole in varie classi e tenendo conto della ricchezza che possiedono, del reddito, del patrimonio. In secondo luogo si distinguono le *imposte speciali* sul prodotto delle varie industrie o dei possessi privati, e le *imposte generali* sul patrimonio o sul reddito, a seconda che riguardano partitamente le singole manifestazioni della capacità contributiva o il loro complesso. E tanto le imposte reali quanto le personali, possono essere generali o speciali, cioè relative a tutte o alle parziali categorie del patrimonio e del reddito.

§ 80. — Le altre distinzioni si riferiscono ai motodi, con cui si prelevano le quote particolari di contribuzione relativamente al provento totale, e si rilevano effettivamente gli oggetti tassabili. Per il primo rispetto si distinguono le *imposte di contingente* (o di ripartizione) e le *imposte di quotità*, secondo che la somma dei contributi individuali è determinata in anticipazione, oppur no. Col primo sistema lo Stato, fissato dapprima l'ammontare complessivo dell'imposta per l'intiero paese, ne fa poi la distribuzione alle varie parti del territorio, provincie, comuni e simili (contingenti provinciali, comunali e simili) secondo certi criteri approssimativi; e infine ha luogo la ripartizione fra i singoli contribuenti in base all'ultimo contingente e senza stabilirne le quote anticipatamente. Coll'altro sistema invece non è fissata prima alcuna somma da prelevarsi necessariamente, ma solo è determinata la misura uniforme o il saggio dell'imposta per rispetto ad ogni contribuente, donde poi risulta il provento totale, che può variare in senso diverso. Sono questi due procedimenti opposti di tassazione, dei quali l'uno potrebbe dirsi sintetico e l'altro analitico. Quando vi ha un catasto esatto della ricchezza imponibile e può farsene un

calcolo preciso, la differenza fra i due sistemi è più formale che sostanziale. Negli altri casi derivano da questa diversità di metodo conseguenze varie e importanti. Il sistema del contingente assicura allo Stato un provento fisso, una somma invariabile; ma in pari tempo dà luogo a misure diverse, a forti disuguaglianze nella ripartizione dei carichi pubblici. Il sistema di quotità risponde meglio al concetto della eguaglianza tributaria, perchè stabilisce una quota fissa di contribuzione per tutti, ed è conforme alle variazioni della ricchezza imponibile.

I metodi di accertamento sono approssimativi od esatti, secondo che si appoggiano a semplici indizi o presunzioni legali, oppure a processi diretti di valutazione degli oggetti tassati. I metodi esatti possono avere per base o le dichiarazioni dei contribuenti, o le stime degli agenti fiscali o un procedimento misto (dichiarazioni sindacate). E le imposte si distinguono in ultimo a norma di questo criterio, cioè a seconda che prevale in esse la tassazione ufficiale, effettuata direttamente dal fisco, o la tassazione autonoma, eseguita in parte più o meno grande dagli stessi contribuenti e da commissioni locali. Vi ha in ciò, come vedremo in appresso, una delle cause principali, che determinano la differenza tra le forme di tassazione vigenti in diversi Stati e relative ai medesimi oggetti.

§ 81. — Ora le imposte molteplici e varie sovraccennate, se nel fatto costituiscono modi differenti di prelevare le contribuzioni generali, corrispondenti alle manifestazioni diverse del reddito o della capacità contributiva in genere, devono coordinarsi fra di esse in un sistema completo, con relazioni reciproche, determinate da quel principio fondamentale comune. Non potrebbero intendersi i loro effetti, nè apprezzarsi la importanza relativa e l'ufficio finanziario, se dovessero considerarsi

separatamente le une dalle altre, all'infuori di quelle intime attinenze, che le collegano in un tutto organico. Ma la coordinazione sistematica delle imposte è stata intesa e praticata dagli scrittori in maniere diverse, con intenti diversi, nè sempre conformi alla natura di queste istituzioni finanziarie. Così lo Stein distingue anzitutto le imposte dirette speciali in due classi o serie; di cui la prima (*Ertragssteuern*) colpisce il prodotto o interesse del semplice capitale, impegnato nei fondi e nelle case o dato a mutuo (*Grund-Gebäude- und Kapitalrentensteuern*); e l'altra tassa il prodotto o profitto intiero delle varie imprese industriali (*Gewerbe-Berufs-Unternehmungs-und Verkehrssteuern*). Attribuisce alle imposte indirette di consumo il carattere o l'ufficio di una tassazione speciale o prevalente dei redditi provenienti dal semplice lavoro. E finalmente assegna alle imposte generali sul reddito (*Einkommensteuern*) una funzione moderatrice, complementare nel sistema tributario, dicendo ch'esse servono a colmare certe lacune, togliere alcune disuguaglianze, e ristabilire l'equilibrio che altrimenti non potrebbe ottenersi. Ma, per quanto il concetto dello Stein possa giudicarsi ingegnoso e geniale, non ci sembra esatto e accettabile in tutte le sue parti. Invero non è possibile distinguere le imposte dirette speciali, secondo gli elementi singoli della produzione, la terra, il capitale e il lavoro, i quali sono congiunti indissolubilmente e cooperano tutti al medesimo risultato, benchè in grado diverso. Sarebbe questa una maniera artificiale d'interpretare gl'istituti finanziari, perchè le distinzioni astratte non possono valere di norma a forme concrete di tassazione. La specificazione delle imposte ha per base una specificazione analoga delle industrie o delle fonti di reddito; le imposte dirette speciali si riferiscono alle varie specie, ai diversi rami d'industria; e

si coordinano insieme nella stessa guisa, in cui sono coordinate naturalmente le manifestazioni particolari dell'attività industriale. Si tratta in breve d'imposte che, invece di tassare l'intiero patrimonio o reddito dei privati, ne colpiscono ad un tempo le singole parti, acciocchè si abbia in complesso un risultato equivalente. E similmente le imposte indirette di consumo, anch'esse molteplici e varie, gravano sovra oggetti di natura diversa e si riferiscono con proporzioni differenti a tutte le classi sociali. Poichè colpiscono le manifestazioni mediate e speciali della capacità contributiva, formano parti integranti dell'intiero sistèma tributario, ed occupano in esso un posto diverso, ossia producono effetti disformi, secondo l'oggetto tassato, la misura di tassazione, la classe di contribuenti colpiti in grado maggiore. Nè potrebbero giudicarsi esattamente in tutti i casi, se non si considerano nei loro effetti, e in relazione collo stato e coll'ordinamento generale dei tributi. Infine le imposte sul reddito, non adempiono solo ad un ufficio complementare, ma fanno le veci talvolta ed esercitano le funzioni di tutte o di alcune imposte dirette, di cui formano una semplice trasformazione. E quindi sono, non un complemento, ma una parte essenziale, costitutiva del sistema tributario.

Pertanto distiute le imposte secondo i criteri accennati di sopra, gli oggetti a cui si riferiscono e i caratteri che presentano, ne dimostreremo l'assetto particolare e l'ordine generale, considerandole nelle loro relazioni reciproche e nei risultati finali.

Capitolo VI.

La formazione del sistema tributario.

Imposte dirette.

§ 82. — Il sistema tributario si compone di elementi molteplici e diversi, combinati in varia guisa, e mutabili nel corso della storia. E tanto nella sua costituzione intiera, quanto nell'assetto e nello svolgimento delle singole parti si riflettono le cagioni generali che determinano le relazioni fra l'economia e la finanza, di cui si è parlato di sopra.

La prima e la più semplice forma di tassazione è l'imposta generale sul patrimonio, di cui abbiamo esempi famosi nel *censo* romano e medievale, nella *decima* fiorentina, e nei tributi simili, che sogliono prelevarsi in Stati di coltura incipiente. Stabilita in base alle dichiarazioni dei contribuenti, o a descrizioni sommarie e valutazioni approssimative della ricchezza privata, può far buona prova, finchè la contribuzione richiesta è relativamente tenue, e le condizioni economiche dei cittadini abbastanza uniformi. Ma a misura che si avanza il progresso industriale e si manifestano differenze notevoli nella coltura dei terreni e nell'esercizio delle industrie, si moltiplicano ad un tempo le spese pubbliche e cresce il bisogno di proventi fiscali, anche la tassazione diretta si effettua in maniera più complessa, speciale e concreta. Ai metodi antichi, vaghi, imperfetti e arbitrari (testatici, fuocatici e simili), si sostituiscono via via metodi più precisi, più certi e determinati. L'imposta generale sul patrimonio si specifica a mano a mano, ordinandosi più efficacemente, sui terreni, sui fabbricati, sulle industrie, sulle professioni e sul capi-

tale. E si forma in tal modo a distanza di molti anni quella serie d'imposte reali e speciali, che incomincia colla fondiaria, ed ha per oggetto di colpire tutte le fonti immediate del reddito, tutte le singole manifestazioni dell'attività produttiva.

§ 83. — Di questo processo troviamo gl'inizi nell'ultimo periodo del medio evo, specialmente nella repubblica fiorentina, e in tutto il volgere dell'età moderna, in cui ha avuto il suo compimento. Splendida testimonianza di ciò è la formazione dei catasti e in ispecie del famoso Censimento milanese (1718-1759), il quale ha effettuato il concetto e verificato il voto, che i politici e gli economisti, cominciando dal Guicciardini, dal Bodin e dal Botero, avevano espresso e ripetuto per molto tempo; il concetto e il voto delle imposte reali, stabilite e ripartite in base alla stima della ricchezza effettiva, e segnatamente della proprietà stabile. Così l'imposta fondiaria è la prima fra le dirette speciali, che assume una forma distinta, un assetto proprio; e diventa come il centro di formazione dell'intiero sistema, in cui entrano a mano a mano le altre somiglianti. Ora si riferisce alla rendita o al reddito dominicale dei terreni, ora a tutto il prodotto dell'agricoltura; e talora riguarda lo stato ordinario dei fondi, talora gli elementi molteplici della produzione; da prima è stabilita con procedimenti sommari, approssimativi, poi colla stima diretta e particolare del reddito, o della ricchezza imponibile. Quando la coltivazione delle terre diventa intensiva, s'impegnano in esse capitali cospicui, la produttività territoriale si differenzia da luogo a luogo e si svolge il fenomeno della rendita per ragione di feracità naturale, di distanza e di coltura; i metodi indiziari o semplicemente descrittivi di esecuzione dell'imposta diventano sempre più insufficienti, per modo che devono cedere il posto ad operazioni e

valutazioni più precise, a quei processi tecnici ed economici che costituiscono il catasto geometrico o parcellare. Essendo maggiori e più disparate le differenze fra il prodotto lordo e il prodotto netto da terreno a terreno, è necessario un sistema di accertamento diretto, completo e sicuro della fondiaria. Di guisa che anche per questo rispetto è preferibile il concetto del Vocke, secondo cui l'imposta fondiaria dovrebbe colpire sempre l'industria territoriale nella sua integrità e riferirsi all'intiero suo reddito; perocchè esso è conforme al principio fondamentale che distingue le imposte reali in modo corrispondente alle varie specie o ai singoli rami d'industria, e assegna loro una base concreta e un oggetto particolare e ben definito. Il prodotto netto o il reddito dei terreni è il risultato complessivo, che si ottiene dalla loro coltura, sottratte le spese di produzione, è il reddito agrario, considerato dal punto di vista del proprietario coltivatore. Per farne un'esatta determinazione conviene calcolare il costo di produzione ragguagliato all'ammontare del capitale circolante e ad una quota proporzionale del capitale fisso; e in secondo luogo bisogna tener conto dei debiti che gravano sui fondi e detrarne l'interesse corrispondente. Oltre del reddito dominicale, esso comprende il profitto agrario, dovuto al capitale di esercizio e al lavoro.

Le operazioni catastali per l'accertamento del prodotto dei terreni si distinguono in tecniche o geometriche ed economiche o peritali. Le prime consistono: 1° nella misura esatta dei terreni, appoggiata ad una triangolazione geodetica dei singoli fondi, ed eseguita in guisa da rilevare il piano delle varie loro parti e segnarne con precisione i confini; 2° la descrizione grafica dei risultati ottenuti colla misurazione, ossia il disegno topografico (mappe) delle diverse particelle, che formano i terreni, e si distinguono per ragione di pro-

prietari e di culture. Le operazioni economiche (stime) consistono nella esatta valutazione del prodotto netto o della ricchezza imponibile. Ma dovendosi da una parte apprezzare la produttività effettiva di ogni parcella, e d'altra parte essendo difficile di eseguirne la stima per tutte singolarmente, si adotta l'espediente ingegnoso ed efficace della classificazione; mediante il quale, valutato direttamente il prodotto medio di alcune *parcelle tipiche* in ogni comune censuario, e composta la relativa tariffa dei prezzi delle derrate, si distribuiscono per classi tutte le altre parcelle, tenuto conto dei generi di coltura e del grado di fertilità.

Ma contro il catasto quale base dell'imposta fondiaria si son mosse e si muovono sempre forti obbiezioni, le quali riguardano o la sua formazione lenta, costosa, disforme da luogo a luogo nel medesimo paese, o la sua stabilità, contraria alle variazioni continue che si verificano nella ricchezza imponibile. È certo però ch'esso è opera importante di civiltà e strumento efficace di tassazione, perchè effigia per così dire lo stato reale dei fondi a un dato momento, la estensione, i confini, la produttività effettiva, e approda a risultati, che, quantunque approssimativi, non potrebbero ottenersi con altri sistemi, i quali in molti casi non ci darebbero un assetto eguale dell'imposta. E quindi nella maggior parte degli Stati è sempre il sistema preferibile, quello che, relativamente, presenta i minori inconvenienti, e produce effetti maggiori, un provento fiscale più cospicuo e una ripartizione del carico meno disuguale fra i privati. D'altronde anche il catasto deve subire gl'influssi del tempo, e non può mantenersi in vigore, che modificandosi e rinnovandosi in conformità dei mutamenti, che avvengono nelle proprietà stabili. E a questo scopo servono le *lustrazioni censuarie* o rettificazioni periodiche, richieste dall'introduzione di nuovi enti imponibili, dalla

eliminazione di altri scomparsi e dalla correzione di errori materiali; e le *revisioni straordinarie* o perequazioni, praticate a lunghi intervalli per arrecare nelle basi dell'estimo quelle modificazioni che sono reclamate dallo stato dei terreni, notevolmente cambiato nella coltura e nella produttività. L'esempio più recente di perequazione è quella ordinata in Italia e già in corso di esecuzione.

§ 84. — L'imposta sui fabbricati si è distinta negli Stati moderni dalla fondiaria in genere, ed ha ricevuto un assetto proprio e diverso, più semplice e variabile. Ha per oggetto le case di abitazione, in quanto si considerano come fonte di reddito o specie d'industria, da cui si ricava un profitto oppure un godimento immediato equivalente. Gli altri edifizi che servono a scopi diversi ed entrano direttamente nell'esercizio delle industrie agricole, manifattrici e commerciali (case coloniche, opifici, magazzini e simili), devono riguardarsi come parti o strumenti di queste industrie, e tassarsi con criteri analoghi. Abbandonati i metodi antichi, indiziari e imperfetti, di accertamento, come quelli che si attenevano all'area dei fabbricati o al numero dei focolari, delle stanze, delle porte e finestre, è adottato oramai quasi generalmente un sistema misto, il quale si appoggia agli affitti delle case, tien conto delle dichiarazioni dei contribuenti, sindacate e corrette dall'opera degli agenti del fisco o di commissioni locali, e si effettua mercè una classificazione opportuna degli oggetti tassabili. In questa guisa si forma un registro di tutti i fabbricati di abitazione, il quale viene riveduto e rinnovato a brevi intervalli di tempo collo stesso procedimento, e forma la base dell'imposta speciale. Dall'affitto o dal reddito equivalente, accertato nei modi accennati, bisogna detrarre una quota necessaria per le spese di riparazione e di assicurazione e varia-

bile secondo che trattasi di case di abitazione o di edifici industriali, per ottenere il prodotto netto o la ricchezza veramente imponibile. Il migliore ordinamento dell'imposta sui fabbricati esiste in Austria, dove per effetto della legge 20 dicembre 1820 fu limitata alle case di abitazione, stabilita in massima sugli affitti, da cui viene sottratto il 15 per cento per spese di manutenzione. In Italia colla legge 26 gennaio 1865, separata l'imposta dei fabbricati dalla fondiaria, si adottò un sistema misto di accertamento, fondato sulle denunzie, e furono compresi nell'oggetto gli edifizi industriali insieme colle case di abitazione, escluse le case coloniche, stabilendosi come quota di manutenzione, esente dal tributo, $^1/_3$ del reddito per quelli e $^1/_4$ per le altre.

§ 85. — Il principio della tassazione speciale, obbiettiva, applicato da prima ai terreni e ai fabbricati con esito soddisfacente, venne esteso di poi alle altre specie di proprietà e forme d'industria, ma con successo diverso. Seguendo il medesimo concetto, si dovrebbero colpire ad una ad una le varie fonti del reddito o manifestazioni immediate della capacità contributiva con metodi somiglianti e particolari; ed allora soltanto potrebbe parlarsi di un ordinamento completo d'imposte dirette, reali. Le ragioni teoriche sono le stesse in tutti i casi e riguardano l'oggetto proprio della tassazione diretta. Una volta che la ricchezza immobiliare è soggetta a carichi tributari, non può giustificarsi qualunque esenzione relativa alla ricchezza mobiliare. Alle imposte sul prodotto dei terreni e dei fabbricati fanno riscontro le imposte sul prodotto delle industrie manifattrici e commerciali, delle professioni e delle arti, del capitale dato a mutuo.

Oggetto di simili imposte sono l'esercizio di qualunque attività industriale, professionale, e il possesso del capitale (escluso tutto ciò che riguarda i terreni e

i fabbricati), in quanto arrecano un profitto o un reddito ai privati. E quanto alle industrie propriamente dette e ai commerci, si considera il *prodotto netto dal punto di vista di ogni singolo imprenditore* o *produttore*, tenendo conto cioè, non solo del costo assoluto di produzione, valore intiero del capitale circolante e quota percentuale del capitale fisso; ma di tutte le spese relative, come salari, interessi e simili, che costituiscono un reddito di altre classi sociali. Perocchè solo in tal modo si evitano le doppie tassazioni e le esenzioni egualmente dannose e ingiustificabili; e si colpisce ogni parte di reddito relativamente alla persona che la percepisce, conformemente al principio della tassazione speciale e della capacità contributiva.

Se non che riguardo ai redditi professionali e personali (salari, onorari, stipendi, pensioni, assegni) sorgono alcune difficoltà, discusse particolarmente dagli scrittori, e si muovono forti obbiezioni alla tassazione diretta, che si ritiene troppo grave e rigorosa per i singoli contribuenti. Si dice infatti che l' imposta è arbitraria per i redditi incerti, eventuali, come gli onorari e i profitti; vessatoria ed ingiusta su quelli fissi o pattuiti, come gli stipendi; e dannosa, inefficace su quelli minori, come salari e simili. Ma se la tenuità dei redditi è una ragione ammissibile di opportunità per stabilire un minimo di esenzione, come diremo in appresso; tutti gli altri argomenti che si adducono non hanno alcun valore dinanzi al principio generale dell' imposta, proporzionata al reddito, da qualunque fonte derivi. E per questo rispetto non vi ha differenza alcuna tra le varie specie d' industria e tra queste e le diverse forme di acquisto della ricchezza, annualmente prodotta. Nè le difficoltà pratiche di esecuzione e le imperfezioni degl' istituti tributari possono formare obbiezioni valide contro il concetto sovraccennato della tassazione diretta.

E infine per ciò che riguarda gl'interessi del capitale dato a mutuo, l'imposta deve considerarsi come un complemento necessario di tutte le altre dirette, di cui si è parlato finora, e dalle quali sono escluse le passività di ogni genere. Se nella tassazione dei terreni, dei fabbricati, delle industrie e simili, non è compreso il capitale che si appartiene a terze persone, ragion vuole che sia tassato egualmente e per conto di esse. Oggetto dell'imposta è il debito, in quanto costituisce un impiego speciale e fruttifero di capitale pel creditore; e assume le tre forme seguenti: debito chirografario, debito ipotecario e debito pubblico o rendita pubblica. E la tassazione, benchè sia legittima e necessaria per tutte le parti della materia imponibile, è assai difficile nel primo caso, più agevole ed efficace negli altri due. La fonte dell'imposta è il reddito intiero o l'interesse del capitale, senza diminuzioni di sorta.

§ 86. — L'assetto delle imposte anzidette ci presenta alcuni caratteri comuni, quelli che dipendono dalla tassazione diretta, speciale, obbiettiva delle singole fonti, mediate e immediate del reddito; ma differisce dall'una all'altra in certi particolari, secondo la natura dell'oggetto tassato. Si adoperano ordinariamente metodi misti di accertamento, e spesso si uniscono le dichiarazioni private alle stime ufficiali e alle presunzioni legali. Così per gli stipendi, gli assegni e la rendita pubblica si è adottato in vari Stati l'espediente della *ritenuta;* in tutti gli altri casi si alternano con diverso successo o si contemperano opportunamente i due sistemi della ricerca diretta e della ricerca indiretta del reddito soggetto all'imposta. Ma qualunque sistema incontra difficoltà gravi nella pratica e presenta difetti, specialmente riguardo ai redditi industriali e professionali. La tassazione indiretta o legale, fondata sopra una classificazione della materia imponibile secondo criteri

prestabiliti e desunti dalla natura tecnica od economica dell'industria e della professione, dalla popolazione assoluta del luogo in cui è esercitata, dal valore locativo degli edifizi, dall'ammontare del capitale fisso e circolante, dal numero degli operai impiegati e simili, benchè sia più facile e meno molesta, è poco efficace, non consentanea alla grande variabilità della ricchezza mobiliare e troppo grave per i minori contribuenti. È cosa impossibile proporre una classificazione esatta di tutte le industrie e di tutti i mestieri e stabilire per legge opportuni criteri di accertamento. D'altra parte la tassazione diretta del reddito effettivo, effettuata per mezzo d'indagini e stime ufficiali, quantunque possa apparire più conforme alla molteplicità e varietà dei casi e al principio di proporzionare di volta in volta l'imposta alla ricchezza dei contribuenti, è non meno difficile nelle sue applicazioni, e dà luogo ad arbitri e vessazioni pericolose. Parrebbe conveniente un metodo misto, col quale, stabilite alcune norme di tassazione, si desse agli agenti fiscali entro limiti definiti libertà di apprezzamento e di azione. Ma anche la giusta combinazione dei requisiti che occorrono a questo scopo, non è cosa facile e sempre praticabile.

L'esempio più importante, che ci si offra, di simili imposte sui redditi industriali e professionali, è la così detta *tassa di patente* in Francia, ordinata colla legge 4 thermidor a. III, riordinata più largamente ed efficacemente colla legge 1° brumaire a. VII, e poi rimutata di continuo con altre leggi successive, tra cui notiamo quelle del 25 aprile 1844, 18 maggio 1851, e 4 giugno 1858. Si distingue un saggio fisso di contribuzione, stabilito secondo i due criteri della importanza economica dell'industria e della popolazione del luogo abitato, e un saggio variabile proporzionato al valor locativo degli edifici occupati dai contribuenti. E l'imposta messa in

pratica col sistema della tassazione indiretta, in base a certe presunzioni legali e ad una classificazione imperfetta delle varie industrie, è cagione di forti disuguaglianze e aggrava troppo i minori contribuenti. Sul sistema francese era modellata l'imposta di patente, stabilita in Piemonte colla legge 7 luglio 1851, ch'ebbe vigore fino ai primi anni del nuovo regno italiano.

§ 87. — Le difficoltà che s'incontrano nella tassazione delle industrie, delle professioni e del capitale, le imperfezioni e gl'inconvenienti inevitabili da una parte, e da un'altra i processi lunghi e costosi delle stime ufficiali e dei catasti riguardo ai terreni e ai fabbricati sono gli argomenti principali che sogliono arrecarsi contro il sistema delle imposte reali e in favore di una completa trasformazione del loro assetto e specialmente del metodo di accertamento. Per queste ragioni alcuni propugnano l'abbandono dei metodi antichi, dianzi accennati, e un riordinamento più semplice ed uniforme di tutte le imposte dirette sulla base delle denuncie degli stessi contribuenti. Ma se una riforma generale di tal natura non è praticabile dappertutto e non potrebbe dare risultati soddisfacenti, cioè un eguale provento per il fisco e una ripartizione equabile del carico per i contribuenti, perchè richiede condizioni che non si avverano sempre ed anche ai tempi nostri sono piuttosto rare; non mancano però vari esempi di utili modificazioni del sistema tributario e di elementi nuovi che s'introducono in esso per renderlo più completo, ed equilibrato. Ed anche dov'è incontrastato il predominio delle imposte dirette reali sul prodotto delle varie industrie si trovano alcuni saggi e tentativi parziali di trasformazione, che si raccolgono intorno al concetto dell'*imposta sul reddito,* la quale segna un notevole progresso nelle istituzioni finanziarie degli Stati moderni.

Essa differisce dalle imposte reali, di cui si è discorso, per i seguenti caratteri essenziali: 1° È personale e soggettiva, perchè si riferisce direttamente alla persona che possiede un reddito qualsiasi; mentre le altre sono oggettive e colpiscono immediatamente una cosa, un possesso, un'industria e simile. 2° Riguarda la capacità contributiva nel suo complesso, nella forma intiera ed efficace del reddito; laddove le imposte speciali ne colpiscono le singole manifestazioni, i prodotti delle diverse industrie. L'una tassa il reddito della persona senz'altro, il reddito che proviene da fonti molteplici e varie, e le altre i prodotti dei terreni, dei fabbricati, delle manifatture, dei commerci, delle professioni, dei capitali. 3° Un'ultima differenza, non meno importante, riguarda i metodi di accertamento; i quali nell'imposta sul reddito si riducono alle dichiarazioni dei contribuenti, sindacate e corrette dall'autorità pubblica e da commissioni apposite; e nelle altre si appoggiano a ricerche dirette e valutazioni del fisco, misure, stime, calcoli ed altrettali operazioni. Da tutto ciò discendono alcune conseguenze che hanno non lieve importanza pratica. Anzitutto l'imposta sul reddito deve logicamente prelevarsi su tutti i cittadini dello Stato, se pure ricevono la ricchezza dall'estero, ma non sugli stranieri, quand'anche ritraggano un provento da fonti nazionali: laddove le imposte reali seguono l'ordine inverso e colpiscono tutti i beni posseduti e le industrie esercitate da qualsiasi persona nel territorio dello Stato. È questa una differenza; che nella pratica non è sempre osservata, ma che può dar luogo a risultati diversi, secondo i casi e le circostanze. E secondariamente l'imposta sul reddito, personale soggettiva, presentasi sempre come vera contribuzione pubblica, non fa parte delle spese di produzione di un'azienda privata, nè si confonde col prezzo dei pro-

dotti. Le relazioni tra il fisco e i contribuenti sono immediate, e rimangono tali, quali sono stabilite dalla legge, nè possono alterarsi per l'influenza di cause esteriori od accidentali.

§ 88. — Considerata poi nella sua varia attuazione, l'imposta sul reddito ha un significato e un valore diverso nei sistemi tributari degli Stati moderni. E tenendo conto delle idee, delle tendenze predominanti nella opinione teorica, e degli esperimenti, dei progressi compiuti nella pratica finanziaria, possiamo ammettere la seguente distinzione, secondo cui essa deve intendersi in due maniere differenti: o come un principio nuovo, piuttosto che una vèra e semplice forma concreta di tassazione, un principio che vale a trasformare in parte il sistema delle imposte dirette, segnatamente nei metodi di accertamento; oppure come un'imposta complementare, la quale si sovrappone alle altre esistenti per integrarne l'assetto, colmarne le lacune e correggerne i difetti. Nel primo caso vi ha sempre un ordinamento d'imposte dirette e speciali, un ordinamento però che s'informa fino ad un certo punto al principio dell'imposta generale sul reddito, di cui presenta alcuni caratteri personali. Tale è l'*income-tax*, in Inghilterra, e l'imposta sui redditi della ricchezza mobile in Italia. Nell'altro caso abbiamo una vera imposta generale sul reddito, la quale serve di complemento nel sistema tributario vigente, in cui adempie utili uffici, come avviene dell'*Einkommensteuer* in Germania.

L'*income-tax* fu istituita da prima nel 1799 col sistema della tassazione generale; e riordinata nel 1803 con criteri diversi, mercè la tassazione speciale del reddito nelle sue varie parti, alle sue fonti immediate, diede per alcuni anni risultati soddisfacenti fino al 1815, in cui venne abolita. Ma ripristinata da Roberto Peel colla legge 22 giugno 1842, ebbe vita più lunga e mi-

gliore successo. Le basi dell'assetto sono le medesime, stabilite dalla legge del 1803; e la materia imponibile distribuita in cinque categorie o *schedule,* segnate da lettere di alfabeto. Nella schedula *A* son registrati i redditi dei terreni e dei fabbricati; nella schedula *B* i redditi dell'industria agricola, propriamente detta, o degl'imprenditori agricoli; nella schedula *C* i redditi del capitale dato a mutuo sotto qualsiasi forma o condizione; nella schedula *D* i redditi industriali, commerciali, professionali e simili; e nella schedula *E* gli stipendi dei pubblici funzionari, le pensioni e simili. Il saggio dell'imposta, fissato da prima al 2,87 per 100, il minimo di esenzione stabilito a 150 lire sterline, ed altre particolarità simili hanno subito continui cambiamenti negli anni successivi; ma l'ordinamento generale è rimasto immutato. L'*income-tax* costituisce per sè stessa in Inghilterra il sistema completo delle imposte dirette, il quale ha caratteri misti, personali e reali. Per la tassazione distinta e speciale del reddito, praticata alle singole fonti, non differisce dalle imposte sul prodotto dei terreni, dei fabbricati, delle industrie, dei capitali e simili, che prevalgono negli Stati dell'Europa continentale. Ed inoltre alle diverse categorie della ricchezza imponibile si applicano criteri e presunzioni differenti nell'accertamento del reddito, effettivo o supposto. Ma per altri rispetti, per il minimo di esenzione e le sottrazioni fatte ai redditi medi, per la compensazione concessa al contribuente, che trae il suo reddito da varie fonti, per la facoltà data ai locatari agricoli di dimostrare che la loro quota non raggiunge il minimo stabilito dalla legge, e soprattutto per il metodo di accertamento fondato sulle denuncie, essa avvicinasi al concetto dell'imposta generale sul reddito. Questa natura diversa dell'*income-tax* si dimostra anche in ciò, che essa colpisce tanto gli stranieri che ricavano

il loro reddito da beni posseduti e da industrie esercitate in Inghilterra, quanto i nazionali che ritraggono il loro reddito dall' estero.

Però il carattere saliente dell' imposta è il metodo di accertamento, per il quale si distingue dalle altre somiglianti. Abbandonati i processi diretti di valutazione, catasti, stime ufficiali, indagini fiscali, revisioni e simili, in Inghilterra si è fatto assegnamento sulle dichiarazioni degli stessi contribuenti e sull' opera sindacatrice e suppletiva delle commissioni locali. Si è applicato con esito soddisfacente il principio della *self-taxation*, ch' è una forma speciale dell' autonomia amministrativa, del *self-government*, e che deve considerarsi nei cittadini e come contribuenti e come tassatori. In tal modo si è costituito un sistema d' imposte dirette, che con assetto facile, ordinato, mobilissimo, senza gravi apparati tecnici e troppa ingerenza fiscale, dà proventi cospicui all' erario, e gravando di più sulle classi agiate, arreca una distribuzione più equabile dei carichi pubblici.

È modellata sullo stesso tipo l' imposta italiana sui redditi della ricchezza mobiliare, simile nell' assetto, ma più ristretta nell' oggetto imponibile. Può dirsi un' *income-tax* limitata ai redditi industriali, commerciali, professionali e simili; mentre riguardo al prodotto dei terreni e dei fabbricati esistono altre imposte speciali e reali. Ordinata colla legge 14 luglio 1864, ha subíto continui e notevoli cambiamenti per effetto di leggi successive, tra cui giova ricordare quelle del 1874 e del 1877. È posta in atto col sistema della tassazione speciale del reddito alle sue fonti immediate; la quale si vale della ritenuta per gli stipendi, assegni e per gl' interessi del debito pubblico; e si appoggia alle denuncie per tutti gli altri redditi, denuncie rivedute e corrette da commissioni locali. È stabilito un minimo di esenzione, ed applicato il principio della diversificazione dei redditi.

in complesso è ordinata in modo opportuno e ha dato risultati, che possono dirsi soddisfacenti.

Nell'altro senso, a cui abbiamo accennato di sopra, si è introdotta l'imposta sul reddito in alcuni Stati della Germania e della Svizzera, e specialmente in Prussia; dove fu stabilita colla legge 1° maggio 1851, e riordinata colla legge 25 maggio 1873. Le note essenziali che contrassegnano l'*Einkommensteuer* prussiana, e la distinguono dall'*income-tax* inglese, sono le seguenti: 1° la tassazione generale del reddito preso nella sua integrità e in relazione colla persona a cui definitivamente si appartiene; 2° l'ufficio complementare, moderatore ch'essa adempie nel sistema delle imposte dirette e in tutto l'ordinamento tributario. Esistono in Prussia le imposte reali sui terreni, sui fabbricati e sul prodotto delle diverse industrie (*Grund-Haus-und Gewerbesteuer*), a cui si sovrappone la nuova imposta sul reddito per colmarne le lacune e renderne più equabile la distribuzione. Stabilita in base alle denuncie degli stessi contribuenti, sindacate da commissioni locali, con un minimo di esenzione e con una ragione lievemente progressiva, costituisce un utile complemento del sistema dei tributi ed uno strumento efficace di savia politica finanziaria. È considerata giustamente dal Nasse e dal Wagner come un elemento compensatore del maggior peso che deriva alle classi meno agiate dalle imposte indirette su generi di universale consumo. E per questo motivo si reclamano alcune riforme, un minimo di esenzione più alto ed una progressione più forte ed estesa, in modo che il carico gravi di più sui contribuenti più ricchi.

§ 89. — In tal guisa l'ordinamento delle imposte dirette si compone a mano a mano nella storia di elementi vari e molteplici, e diventa sempre più complesso a misura che si accrescono i bisogni dello Stato e si svolge l'attività economica del popolo. La grande estensione e

l' aumento continuo delle spese pubbliche da una parte, e dall' altra le forme svariate e i progressi dell' industria richiedono quei modi vari di tassazione che ora esistono in tutti gli Stati, e che sono i più adatti a prelevare in maniera equabile ed efficace i proventi necessari. Anche qui troviamo quella moltiplicazione e specificazione continua di organi e d'istituti, ch'è il carattere saliente di ogni evoluzione naturale e di ogni progresso civile. Ma sarebbe gravissimo errore attribuire questo fatto a cagioni vaghe o teleologiche, come sarebbe la forza organica, vitale della società, di cui parlano lo Spencer, lo Schäffle e qualche altro, o la espansione storica del principio socialistico, come afferma il Wagner, o il predominio di concetti giuridici e morali, di cui dicono molti altri, trascurando le vere e immediate cause efficienti, che risiedono nell' ordine sociale delle ricchezze. Lo svolgimento delle imposte dirette, la maggiore complicazione ed efficacia del loro assetto, la prevalenza della ragione progressiva e del minimo di esenzione, e insomma la possibilità pratica e la più grande e crescente estensione della tassazione diretta dipendono principalmente dai mutati rapporti della distribuzione, dalla maggiore accumulazione delle ricchezze nelle mani dei possessori del capitale e della terra e dalla diminuzione del valore che ne deriva. Si tassano direttamente i possessi immobiliari e mobiliari, le industrie, i commerci, le professioni e simili, perchè una quantità considerevole di prodotti, sotto forma di rendita, di profitto e di compenso per servigi personali si riparte fra le classi medie ed agiate in una misura che oltrepassa via via il minimo necessario ai bisogni privati più forti ed intensi delle medesime classi. In questo modo si è formata e si allarga sempre più la base economica delle imposte dirette.

Capitolo VII.

La formazione del sistema tributario.

Imposte indirette.

§ 90. — Nella formazione storica del sistema tributario sono notevoli soprattutto questi due fatti o queste due tendenze salienti: da una parte le imposte dirette si moltiplicano, si specificano via via, si riordinano con maggiore efficacia, e subiscono incrementi continui; e dall'altra le imposte indirette si riducono nel complesso, e si semplificano nel loro assetto, nè si aumentano nella stessa proporzione, e piuttosto scemano d' importanza, relativamente parlando. Le ragioni essenziali di ciò furono dette in un capitolo precedente, e risiedono nelle mutazioni avvenute in tutto l' ordine della distribuzione delle ricchezze. Ma l' intiero ordinamento dei tributi assume caratteri diversi, e dà luogo a vari risultati, secondo che le imposte indirette hanno in esso una prevalenza maggiore o minore, e si differenziano per il numero e la qualità degli oggetti a cui si riferiscono.

Giova innanzi tutto dimostrare queste differenze, e classificare le imposte indirette secondo certi criteri intrinseci ed estrinseci. Esse possono riferirsi o alle spese private, agli *atti ordinari di consumo* della ricchezza, oppure a certi *atti straordinari d' uso* dei beni mobili e immobili, che si considerano come indizi o manifestazioni mediate della capacità contributiva; e quindi abbiamo le imposte indirette di consumo, e le imposte indirette sui trasferimenti di proprietà. Le imposte di consumo si distinguono poi relativamente al metodo di tassazione, alla natura e alla specie degli oggetti tassati. Per ciò che riguarda il metodo di tas-

sazione abbiamo: 1° le *privative fiscali*, quando, per la riscossione più efficace dell'imposta, lo Stato si riserva il diritto esclusivo (monopolio) della produzione e dello spaccio dei generi su cui vuole prelevarla (sale, tabacco e simili); 2° le *imposte di riscossione immediata*, prelevate direttamente dai contribuenti effettivi, mediante ruoli e registri (imposte sull'abitazione, sui domestici, sulle vetture e simili); 3° le *imposte di riscossione mediata*, dette anche di consumo in senso stretto, le quali sono riscosse, prima che i prodotti tassati arrivino ai consumatori, o all'atto della fabbricazione o dello spaccio (*accise*) oppure durante la circolazione entro lo Stato (*dazi interni*) o da uno Stato all'altro (*dazi esterni o di confine*). Quanto alla qualità e natura economica degli oggetti, che formano la materia imponibile, conviene considerare la estensione più o meno grande del consumo e la intensità dei bisogni corrispondenti. Si distinguono pertanto a norma di questo criterio: 1° le imposte sovra oggetti di *prima necessità*, come sale, cereali, alcuni combustibili e tessuti di uso universale e simili; 2° le imposte sovra oggetti di *consumo generale*, ma relativamente non indispensabili (thè, caffè, vino, tabacco, birra, e simili); 3° le imposte sovra oggetti di *lusso* (stoffe ed ornamenti preziosi, vetture, cavalli, domestici e simili). Quest'ultima distinzione deve intendersi in un senso approssimativo e relativo alle circostanze di tempo e di luogo; perchè alcuni oggetti, di cui può farsi senza in qualche paese, sono invece di prima necessità in altri paesi, secondo le condizioni del clima e della civiltà, i bisogni, le abitudini, le tradizioni e via dicendo. Il consumo della birra e del caffè, che in Inghilterra e in Germania si considera come necessario, non è tale in Italia. E secondo la maggiore o minore intensità dei bisogni relativamente agli oggetti tassati, secondo la

estensione più o meno grande del consumo, differiscono gli effetti economici e finanziari delle imposte indirette, la copia dei proventi e la ripartizione del carico fra i cittadini e le classi sociali.

§ 91. — Le privative fiscali sono un avanzo delle antiche regalie, e consistono nel monopolio che lo Stato si riserba intorno alla produzione e allo spaccio di certi generi col fine di ricavare un provento maggiore, vendendoli a prezzi alti, ossia col fine di prelevare le imposte in maniera rigorosa, efficace. Assai numerose un tempo, ora si riducono a poche, cioè a quelle del sale, del tabacco, del lotto e qualche altra d'importanza minore, essendo abolite nella maggior parte degli Stati quelle delle polveri ardenti, delle carte da giuoco, dell'acquavite e simili. Le ragioni di questo fatto si comprendono facilmente quando si considerano i danni inevitabili di qualunque monopolio governativo per l'economia nazionale, e gli scarsi risultati finanziari che se ne ottengono in vari casi, in cui la natura dell'oggetto imponibile non è suscettiva di una forte tassazione e di una gestione amministrativa relativamente facile e poco costosa. E però negli Stati moderni le privative fiscali si sono ristrette a poche industrie che possono esercitarsi in grandi proporzioni e circoscriversi ad alcuni punti determinati del territorio, a un numero limitato di luoghi, senza pratiche difficili e complicate di produzione e di vendita e senza danni troppo gravi per l'economia generale. In tal modo si usufruisce largamente la capacità contributiva di pochi generi di consumo e si riducono entro i più stretti limiti i mali dei monopoli governativi.

E tacendo del lotto, ch'è oramai condannato da tutti gli scrittori ed anche abolito negli Stati più civili, come quello ch'è contrario alle norme della più sana economia, ed ha per base l'ignoranza e la supersti-

zione del popolo, specialmente delle classi meno agiate, a cui nuoce grandemente, fomentandone l'ozio e le speranze illusorie di guadagni, che sono sempre superati dalle perdite: non restano oramai che le due privative del sale e del tabacco.

La privativa del sale può essere più o meno completa, secondo che riguarda tutte le operazioni, necessarie all'industria (raccolta, preparazione e spaccio del prodotto) o soltanto alcune di esse. Le obbiezioni che si muovono contro di essa sono desunte, non tanto dai difetti e inconvenienti propri del monopolio, quanto dalla natura della materia imponibile, ch'è di prima necessità. Si dice infatti, e con piena verità, che l'imposta sul sale grava di più sulle classi povere, e specialmente sulle agricole, perchè coll'alto prezzo ne restringe il consumo e peggiora la loro alimentazione; è una specie di testatico che arreca un carico inversamente progressivo collo scemare della ricchezza; e nuoce a quelle industrie nelle quali si adopera il sale come materia sussidiaria. Ma senza porre in dubbio menomamente la esattezza e la importanza di queste ragioni, diciamo che un giudizio completo intorno a questa imposta non può darsi, e neppure intorno alla necessità e alla opportunità della sua abolizione, se non si considerano le altre parti del sistema tributario e i bisogni corrispondenti dello Stato. E intanto notiamo due fatti egualmente incontestabili. Il primo è che l'applicazione della privativa in tal caso non incontra gravi difficoltà, e torna assai vantaggiosa pel fisco, perchè il monopolio è ristretto naturalmente in alcuni luoghi determinati, e viene esercitato convenientemente dagli agenti governativi; l'imposta è riscossa con molta agevolezza, perchè confusa nel prezzo di un prodotto che d'ordinario si adopera in piccole frazioni per l'uso quotidiano. L'altro fatto è che nei

varî disegni e tentativi di riforma e di una maggiore semplificazione delle imposte indirette di consumo, si accenna da molti all'imposta del sale col fine di effettuarne la diminuzione od anche l'abolizione. Ed è certo che, a misura che si allarga e diviene più forte questo movimento riformatore, dovrà comprendere anche il sale, ch'è un oggetto di consumo indispensabile.

L'altra privativa del tabacco ha caratteri intrinseci molto diversi. Si tratta infatti di un genere, che non può dirsi certo di prima necessità, ma ch'è pure di generale consumo, il quale differisce e si aumenta secondo lo stato di agiatezza delle varie classi sociali. In questo senso lo Stein parla di una grande capacità imponibile e produttività fiscale del tabacco. L'imposta non arreca danni e neppure un carico essenzialmente disuguale ai privati, e dà allo Stato proventi considerevoli, che si aumentano di tempo in tempo. Ma finchè essa viene prelevata con altri sistemi diretti, o stabilita sui terreni coltivati a tabacco, o percepita sulla fabbricazione, sullo spaccio o sulla importazione dei prodotti, non può evitare il contrabbando, e riesce poco proficua all'erario. Ragioni finanziarie di vario genere prescrivono in questo caso la privativa fiscale, che dà un'entrata cospicua e crescente, e non arreca soverchi danni all'industria, come dimostrano gli esempi di vari Stati, Francia, Austria e Italia. Un sistema simile per i risultati finanziari, benchè molto diverso per la forma e per gli effetti economici, è quello vigente in Inghilterra; dove, posto il divieto assoluto alla coltivazione del tabacco all'interno, sono stabiliti alti dazi all'importazione dei prodotti.

§ 92. — Diconsi imposte di riscossione mediata quelle che si riferiscono a generi di consumo, ma vengono prelevate in uno stadio anteriore, nell'atto della produzione o dello spaccio. Perocchè se esse sono pagate in antici-

pazione dai produttori e dai commercianti degli oggetti tassati, ricadono poi sui consumatori che devono comperarli ad un prezzo più alto, e sono i contribuenti effettivi. Differiscono, non solo per la natura economica della materia imponibile, ma per i modi pratici di attuazione, la quale può aver luogo nello spazio che corre fra i primi atti di produzione e la vendita definitiva del prodotto compiuto; ma il concetto fondamentale, comune a tutte, è quello che riguarda la forma della tassazione mediata. Tali sono, ad esempio, le imposte sullo zucchero, sulla birra, sul vino, sugli spiriti ed altre bevande simili, sulla macinazione dei cereali e sulla macellazione degli animali e simili. Riguardano oggetti di generale consumo o di prima necessità, e diversificano grandemente nella pratica per l'efficacia della tassazione e l'importanza dei risultati che se ne ottengono.

Le imposte sulla fabbricazione sono più facili ed opportune relativamente a quelle merci, la cui produzione si effettua in proporzioni considerevoli, ed è concentrata in pochi luoghi, per modo che la riscossione diventa meno molesta, ed è più agevole e rigorosa la vigilanza. Le più importanti sono quelle sullo zucchero, sulla birra e sugli spiriti, che per l'esteso consumo degli oggetti tassati e le relazioni con altre parti del sistema tributario occupano un posto elevato nelle finanze degli Stati moderni. Possono stabilirsi o sulle materie prime o sui prodotti che hanno subìto in tutto o in parte le modificazioni dell'industria manifattrice, o sugli apparecchi inservienti alla medesima industria. Ma l'esperienza dimostra che tutti i metodi indiziari o indiretti di tassazione, coi quali si vuol desumere il valore dell'oggetto imponibile (dello zucchero, della birra, dello spirito) o dalla quantità di materiali greggi o semimanufatti, oppure dalla capacità degli strumenti

che servono alla fabbricazione, sono praticamente poco efficaci, e non valgono a dare un assetto conveniente ed equabile alle imposte. Il metodo preferibile è quello che si fonda sulla osservazione diretta e sull' accertamento del prodotto effettivo, ed è ordinariamente applicato col sussidio di speciali strumenti (alcoolometri, saccarometri e simili). La riscossione delle imposte diventa in tal guisa più efficace e rigorosa, ma in pari tempo più equabile; perchè si evitano le frodi e le disuguaglianze inseparabili dagli altri sistemi; le quali derivano dalle differenze continue e variabili fra le presunzioni legali (i così detti *rendimenti* ufficiali), relative alla capacità produttiva delle materie prime o degli apparecchi di fabbricazione e i prodotti reali. Tutti gli espedienti adottati nei vari Stati per fissare questi rapporti sono stati contraddetti dal fatto ed hanno alimentato le frodi, nocendo in pari tempo ai privati e alla finanza. E però va sempre più acquistando prevalenza il metodo della tassazione diretta riguardo alle imposte di fabbricazione, specialmente sulle bevande spiritose. L' esempio dell' Inghilterra dove il provento di simili imposte e dei dazi corrispondenti arriva alla metà circa del bilancio attivo, dimostra come si possano usufruire largamente queste materie imponibili con forti ordinamenti e processi di tecnica finanziaria (sistema di esercizio).

Le imposte sullo spaccio si applicano d' ordinario a quegli oggetti, che per la produzione sparsa e suddivisa, non comportano nè le privative fiscali, nè le tasse di fabbricazione, e per la prontezza, generalità e variabilità del consumo non possono tassarsi direttamente presso il consumatore. E vengono riscosse nella forma di un *diritto sulla vendita* al minuto degli oggetti tassati, come sarebbero il vino e le carni; diritto che trova riscontro in un dazio equivalente sulla circolazione. In

questo modo si percepiscono in alcuni Stati anche le imposte sugli spiriti, sul tabacco e simili, che altrove e nella maggior parte dei casi sono imposte di fabbricazione o privative fiscali.

§ 93. — I dazi, secondo il concetto espresso di sopra, sono imposte indirette, che colpiscono generi di consumo durante la loro circolazione o fra i luoghi del medesimo Stato, o da Stato a Stato: nel primo caso diconsi *dazi interni*, nel secondo *dazi esterni* o di confine. Differiscono dalle altre imposte di consumo per la forma e i metodi di tassazione, ma non per gli effetti che ne derivano; i quali dipendono dalla natura economica degli oggetti tassati e dalle loro relazioni coi bisogni della popolazione. E formano un complemento delle imposte sulla fabbricazione e sullo spaccio, colle quali devono coordinarsi in un sistema comune, con proporzioni uniformi, specialmente riguardo a quelle merci che ad un tempo sono prodotte all'interno e importate dall'estero, come zucchero, birra, spiriti e simili.

Distinguiamo tre grandi periodi nella storia dei dazi, connessi intimamente colle fasi più notevoli e coi caratteri successivi della economia sociale e della costituzione degli Stati. Da prima prevalgono i dazi interni, locali, com'erano prelevati nel medio evo dalle Signorie feudali e dai Comuni alle porte delle città o in certi luoghi di mercato, porti di mare e piazze commerciali. Molteplici, disformi comprendevano elementi diversi (contribuzioni speciali e generali), ch'erano subordinati a vari scopi, economici e fiscali. Ebbero importanza considerevole nelle repubbliche medioevali, in cui fu maggiore il progresso delle industrie e dei commerci; e costituiscono le prime forme d'imposte indirette, donde derivano le accise e i dazi moderni. Ma in sul principio dell'età moderna, a misura che si costituivano i grandi Stati sulle rovine dei Comuni e del feudalismo,

ed allargavasi il campo della economia, che assumeva proporzioni e caratteri nazionali, si trasformava il regime dei dazi, i quali erano stabiliti via via ai confini del territorio nazionale. Insieme colle ragioni finanziarie operarono questa trasformazione motivi economici e politici, che dipendevano dal principio dominante del sistema mercantile e protettore. Indi la tendenza al riordinamento generale dei dazi, riduzione di quelli interni e più largo ed efficace assetto di quelli esterni, di cui ci offrono esempi memorabili la tariffa inglese del 1660 e quella francese, elaborata dal Colbert, del 1664. Ma seguendo questo indirizzo, a poco per volta il regime doganale va perfezionandosi e semplificandosi in molte parti, diventa più mite e temperato, ed entra in una terza fase di riforme più o meno continue e notevoli. Alcuni saggi ce ne offrono vari Stati nella seconda metà del secolo scorso; ma specialmente l'Inghilterra nel 1822, nel 1845 e negli anni consecutivi ha operato così forti riduzioni di dazi da togliere loro in massima parte il carattere protezionista. La semplificazione opportuna del sistema doganale non è contraria all'interesse del fisco; perchè l'esperienza dimostra che possono ricavarsi maggiori proventi da pochi dazi, moderati e bene scelti, che non da molti dazi, troppo gravi e complicati.

I dazi di confine sogliono distinguersi in dazi d'esportazione, di transito e d'importazione, secondo che colpiscono i prodotti che escono dallo Stato, o passano per lo Stato, od entrano nello Stato. I dazi di esportazione e di transito ebbero grande importanza nei primi tempi del regime doganale, perchè si consideravano come una forma di tassazione degli stranieri. Ma poi si comprese ch'essi erano poco proficui all'erario e assai dannosi al commercio e alla produzione nazionale, di cui limitavano gli sbocchi; vennero a mano a mano diminuiti, ed

oramai sono scomparsi dagli Stati più civili. Perocchè, eccettuati i casi assai rari di un monopolio, che la nazione goda riguardo a certi prodotti richiesti dall'estero, i dazi di esportazione costituiscono un aggravio degli stessi produttori nazionali, e i dazi di transito un carico ingiustificato dei commercianti, un ostacolo dannoso al libero svolgimento dei trasposti.

§ 94. — I dazi d'importazione hanno acquistato invece un'importanza sempre maggiore, e danno proventi cospicui anche nei paesi in cui si è temperato notevolmente il rigore del sistema protettore, com'è, per esempio, l'Inghilterra. Si sono via via ridotte e grandemente semplificate le tariffe, esentandosi in ispecie le derrate alimentari di prima necessità e le materie prime e sussidiarie dell'industria, a misura che si aumentava la produttività fiscale di altri oggetti importati e più suscettibili di un'efficace tassazione. Ed oramai i dazi d'importazione si riferiscono principalmente ai generi coloniali (thè, caffè, cacao, droghe), a prodotti di consumo generale, non indispensabile (zucchero, vini, spiriti), i quali sono tassati anche all'interno da imposte analoghe di fabbricazione, e nei paesi, in cui prevale ancora il protezionismo, anche a manufatti di vario genere (filati, tessuti e simili). Se non che gli elementi, di cui si compone il regime daziario nei vari Stati, differiscono grandemente, non solo a cagione degli scopi diversi, fiscali ed economici, a cui deve servire, ma secondo la posizione commerciale e industriale di ogni paese, il numero e la qualità delle merci importate e simili. Egli è certo che, prescindendo dai fini più estesi e controvertibili del sistema protettore, bisogna adattare le tariffe alle circostanze del luogo e segnatamente alla natura e importanza di quei prodotti d'importazione che figurano nel consumo interno della popolazione. Un ordinamento di dazi così semplice, come esiste

in Inghilterra, ridotto ai generi coloniali e a poche materie alimentari, non potrebbe introdursi collo stesso successo in altri Stati, dove il consumo di quegli oggetti è minore e sarebbe quindi meno proficuo per l'erario. Nel regime doganale si riflettono le condizioni economiche del paese, la natura e l'efficacia della produzione, il carattere dell'industria, l'estensione di certi consumi e simile. In generale può dirsi che le merci più adattate per i dazi d'importazione, intesi semplicemente come dazi fiscali, sono quelle prodotte all'estero in un regime di monopolio assoluto o relativo in confronto colla produzione interna; stantechè in tal caso la tassazione è completamente efficace, nè possono aver luogo effetti perturbatori o complicazioni dannose. Ma trattandosi di oggetti che possono essere prodotti contemporaneamente, a condizioni simili, tanto all'estero, quanto all'interno, è necessario per raggiungere lo scopo fiscale ed evitare le perturbazioni di un protezionismo inopportuno o larvato di combinare in una misura conveniente il dazio d'importazione coll'imposta sulla produzione nazionale. E benchè non sia difficile in astratto di stabilire questa proporzione, secondo cui l'industria interna e l'esterna dovrebbero sopportare un carico uguale, pure nella pratica le difficoltà non sono lievi, derivanti principalmente dai metodi imperfetti delle tasse di fabbricazione, e non pochi i danni del fisco e dei privati. L'esempio dell'imposta sugli zuccheri dimostra come siano inevitabili e gravi questi inconvenienti, finchè non si adottano misure dirette ed efficaci di tassazione.

Infine per ciò che riguarda la graduazione e l'applicazione delle tariffe, il sistema dei così detti *dazi specifici,* stabiliti secondo il numero, la misura e più spesso il peso delle merci, va sempre più sostituendosi al sistema dei *dazi ad valorem,* proporzionati semplice-

mente al valore dichiarato, accertato o presunto delle stesse merci importate. Le ragioni della preferenza si comprendono facilmente. I dazi *ad valorem,* quantunque in astratto possano sembrare più giusti e proporzionati, difettano nella pratica di determinazione precisa, di certezza e di stabilità; perchè le dichiarazioni dei contribuenti sono poco sicure, e sempre variabili, oscillanti; gli apprezzamenti degli agenti fiscali spesso arbitrari o non attendibili, per imperizia o per frode; e lo stesso valore delle merci continuamente mutabile. Invece i dazi specifici, più semplici, determinati e invariabili, sono anche meno accessibili alle controversie e alle frodi, perchè stabiliti in base all'unità di peso e di misura. Ma, essendo fissi, nonostante le mutazioni continue dei prezzi, non riescono sempre proporzionati alle diverse gradazioni di qualità e di valore delle merci; e o sono troppo lievi per quelle che hanno grande valore in piccolo volume, o troppo gravi per quelle che possiedono un valore relativamente piccolo. Si può ovviare a questi inconvenienti, variando le tariffe secondo le variazioni più notevoli dei prezzi e graduandole a norma di certe qualità tipiche della stessa merce.

I dazi interni diconsi anche dazi di consumo in senso stretto (*octrois*), si prelevano su certe derrate alimentari e materie prime nel momento in cui sono introdotte nei comuni così detti chiusi, cioè muniti di barriere custodite da speciali agenti. Il provento che se ne ricava è d'ordinario diviso tra la finanza dello Stato e le finanze comunali, di cui forma un'entrata cospicua. E così per questa confusione d'interessi fiscali, come per i danni che derivano dalle barriere locali e da carichi troppo gravi e molesti, i dazi di consumo incontrano forti obbiezioni e critiche severe. Ma se l'abolizione completa di essi non è praticabile in nessun modo, diverrà sempre più necessario un riordina-

mento più razionale e meno complicato, che definisca meglio i rapporti e i diritti dello Stato e dei Comuni e ne scemi la gravità e gli svantaggi, limitandone il peso a quegli oggetti che ne sono più suscettibili o per ragione del consumo o dell'industria a cui servono.

§ 95. — Le imposte di riscossione immediata si prelevano direttamente dai consumatori su certe spese continue per beni e servigi, che si considerano come indizi sicuri di un reddito corrispondente. Esse presentano alcuni caratteri esteriori delle imposte dirette, in quanto che, trattandosi di manifestazioni durevoli, normali della capacità contributiva, si riscuotono ad epoche stabilite e in base a ruoli nominativi. Ma queste manifestazioni son sempre indirette, perchè consistono, non in una specie di possesso della ricchezza, ma in una forma di consumo. E la riscossione immediata, ch'è certo la più razionale e la più economica, ma che negli altri casi non è applicabile, dove gli oggetti imponibili sono di facile occultazione e di rapido consumo; si applica qui, perchè si tratta di spesa che non può nascondersi, di beni o servigi che durano. Tali sono le imposte sull'abitazione (valor locativo), sui domestici, sulle vetture private, sui cavalli, sui cani e su poche altre spese di lusso.

La più importante è certamente quella sull'abitazione, la quale colpisce la spesa dei cittadini come sintomo o manifestazione indiretta del reddito, e potrebbe dare proventi considerevoli alle finanze dello Stato e specialmente a quelle dei Comuni. Infatti è propugnata da molti come una delle più acconcie imposte locali per la opportunità della materia imponibile, e la relativa facilità dell'accertamento e della riscossione. Ma poichè esistono diversità notevoli riguardo al valore locativo tra i vari centri di popolazione e tra famiglie diverse per numero e condizioni sociali, nè può sempre ammet-

tersi che vi sia un' esatta e identica proporzione tra la spesa di abitazione e il reddito dei cittadini; così per evitare le disuguaglianze e i danni che potrebbero derivarne, bisogna adottare i seguenti temperamenti, consigliati dagli scrittori ed applicati nella pratica: 1° stabilire un minimo di esenzione, esonerando dall' imposta le pigioni che non lo sorpassano; 2° tener conto delle differenze locali nelle spese di abitazione, secondo i centri maggiori o minori di popolazione; 3° ripartire il tributo in ragione progressiva del valor locativo. In tal modo l' ordinamento dell' imposta sovra una spesa necessaria, com' è quella dell' abitazione, potrà accostarsi nei risultati definitivi al principio della proporzione.

§ 96. — Mentre le imposte di consumo in generale hanno per oggetto le spese ordinarie o gli atti continui, con cui si adoperano certi prodotti per soddisfare bisogni privati; le imposte sui trasferimenti di proprietà riguardano alcune spese straordinarie o quegli atti eventuali, con cui si usa della ricchezza per fini, che non sono un vero consumo, e neppure un impiego produttivo nel senso che suolsi attribuire a queste espressioni. Esse colpiscono infatti i trasferimenti onerosi (o bilaterali) e gratuiti, tra vivi o per causa di morte, tanto dei beni immobili quanto dei beni mobili fruttiferi; e non solo i trasferimenti di proprietà, ma anche quelli dell' usufrutto, del godimento e simili. Ma, si noti bene, oggetto di simili imposte non è il consumo nelle sue varie forme, le quali si considerano come manifestazioni mediate estrinseche della ricchezza disponibile o del reddito; nè il possesso del capitale, dell' industria, in quanto è fonte immediata, cagione determinante dello stesso reddito, come avviene nelle imposte dirette; ma un fatto straordinario intermedio, che sta fra il consumo e la produzione, e ch' è, se-

condo i casi, acquisto di beni, aumento di patrimonio, guadagno differenziale e simili. Si comprendono per ciò le incertezze e le divergenze degli scrittori nella classificazione e nella giustificazione delle imposte sui trasferimenti di proprietà; perchè, propriamente parlando, non potrebbero ascriversi nè alle indirette, nè alle dirette sul reddito. E solo, ammettendo che quei trasferimenti siano per sè stessi indizi di speciali guadagni, prove di mutamenti vantaggiosi della ricchezza, o manifestazioni mediate e straordinarie di capacità contributiva, si avrà la spiegazione teorica delle imposte corrispondenti, e le norme sicure del loro ordinamento pratico. A ciò si aggiungano la facilità grande di riscossione, che ha luogo per lo più in momenti favorevoli pei contribuenti, e le spese relativamente tenui. Si distinguono ordinariamente in tre specie: I° imposte sui trasferimenti a titolo oneroso (compere, vendite, permute, locazioni, mutui); 2° imposte sui trasferimenti a titolo gratuito, necessari e volontari (successioni e donazioni); 3° imposte complementari sui beni delle corporazioni, religiose e civili, e delle società industriali e commerciali.

Contro le imposte sui trasferimenti onerosi si muovono forti obbiezioni da varie parti, dicendosi ch' esse sono essenzialmente ingiuste e vessatorie, perchè non serbano alcuna proporzione colla ricchezza, la quale è trasmessa variamente, più o meno, secondo circostanze particolari, da individuo a individuo, indipendentemente dal reddito ed anche dal suo valore; ed arrecano molti danni, perchè frappongono ostacoli gravi al libero e più proficuo movimento dei beni. Ma queste obbiezioni, che hanno un valore incontrastabile relativamente alle imposte eccessive, vigenti in alcuni Stati, non possono infirmare il principio di una conveniente e moderata tassazione di quegli atti di scambio in cui si manifesta la

capacità economica, e da cui risulta in media un guadagno straordinario alle parti contraenti. Si deve sempre supporre ragionevolmente, e fatta astrazione da circostanze e casi speciali, che i trasferimenti onerosi di proprietà, compiuti in vario numero dai privati, siano, a parità di condizioni, un nuovo indizio di ricchezza e fonte di guadagni particolari. E però quando le imposte sono applicate con giusta misura, proporzionate, non solo al valore dei beni trasmessi, ma altresì alla qualità diversa, più o meno proficua, dei trasferimenti, non possono rigettarsi del tutto. Sono necessarie però alcune esenzioni per quegli atti di tenue importanza, relativi alle persone meno agiate, e per quelli che naturalmente non comportano una tassazione efficace, la quale dovrebb' essere troppo molesta e dannosa alla circolazione delle ricchezze.

Meno combattute nella teoria e nella pratica sono le imposte sui trasferimenti gratuiti, che secondo l'opinione di alcuni dovrebbero essere coordinate a fini di politica sociale. Ma lasciando da parte questi fini assai discutibili e non conciliabili cogli uffici della tassazione, egli è certo che imposte simili, non eccessive, equabilmente distribuite ed opportunamente riscosse non incontrano difficoltà gravi. Si obbietta, ch' esse arrecano un carico soverchio e sproporzionato ai contribuenti, specialmente nelle successioni in linea retta discendente di famiglie poco agiate, in cui si tratta di un semplice e talora svantaggioso spostamento, non di un aumento della ricchezza per i singoli eredi; e che non potendosi prelevare in quei casi il tributo sulla ricchezza disponibile o sul reddito, deve intaccare spesso il capitale e diminuire in proporzione il patrimonio ereditato. Il che sarebbe certamente contrario ai principii fondamentali della economia. Ma questi argomenti, che non mancano di verità e d'importanza in alcuni casi speciali e relativamente

ad imposte male ordinate e distribuite, perdono in massima parte il loro valore, posti a riscontro con un ordinamento razionale delle stesse imposte. E invero bisogna riconoscere il vantaggio o guadagno straordinario, che deriva in media generale dalle successioni e dalle donazioni ai privati (eredi e donatari), e che differisce secondo la quantità dei beni e il grado di parentela, è in ragione diretta del primo elemento e in ragione inversa dell'altro (della prossimità del grado). E però ammettendo un minimo di esenzione per i patrimoni più tenui, e un saggio assai mite nei casi di successione in linea retta, dovrà stabilirsi l'imposta con aliquota proporzionale al valore delle ricchezze trasmesse e diversa secondo la maggiore o minore distanza di parentela, e dovranno colpirsi più fortemente le successioni fra collaterali che non quelle fra ascendenti e discendenti, e ancora più fortemente le successioni di estranei.

Le imposte complementari sui trasferimenti si applicano per motivi di analogia e di compensazione a certi beni, i quali o non sono trasmissibili, o si trasmettono con grande rapidità, in guisa da non essere suscettibili di una tassazione metodica e facile. Si riferiscono ai beni delle corporazioni e degl'istituti di beneficenza, che per disposizione di legge sono inalienabili; e ai beni delle società industriali e commerciali, che si trasmettono spesso e rapidamente per mezzo dei titoli di credito. Nel primo caso si pagano di periodo in periodo, secondo un saggio prestabilito e ragguagliato alla media di ciò che pagano in pari tempo gli altri beni che si trovano in libera circolazione; e nel secondo caso son pagate in forma di un diritto proporzionale al capitale effettivo o supposto dei titoli emessi. In entrambi i casi costituiscono l'equivalente dell'imposta, a cui sono soggetti i trasferimenti di proprietà onerosi e gratuiti, di cui si è prima discorso.

§ 97. — Ora per quanto siano molteplici e ancor prevalenti le imposte indirette nella maggior parte degli Stati, esse hanno perduto importanza e continuano a perderne relativamente alla maggiore estensione e agl'incrementi successivi delle imposte dirette. Abbiamo notato la riduzione considerevole delle accise e dei dazi e la grande semplificazione del loro ordinamento, che si appoggia a un numero sempre minore di articoli tassati; nè potrebbe disconoscersi il significato delle riforme introdotte in vari luoghi, l'abolizione e il ribasso dei tributi su generi di prima necessità e simile. Confrontando lo stato presente delle imposte indirette con quello di alcuni secoli scorsi, in cui era assoluto il loro predominio, e si parlava di un'accisa generale, di un tributo sulle abitazioni, come si parla oggi dell'imposta unica sul reddito, le differenze risaltano subito agli occhi. Sta il fatto, che la tassazione indiretta ha assunto via via negli Stati moderni proporzioni minori; mentre si sono ingrandite e tendono a ingrandirsi quelle della tassazione diretta. E di questo fatto, che costituisce un progresso delle istituzioni tributarie, alcuni trovano le ragioni nella maggiore prevalenza dei principii di giustizia e di moralità sociale, ed affermano ch'esso è subordinato al fine di una ripartizione più equabile dei carichi pubblici. Che anzi il Vocke, sostenendo questa tesi in un'opera per più rispetti notevole, dice che gl'istituti finanziari si accostano sempre più alla loro meta ideale, alla perfezione civile, a misura che si restringe il campo delle così dette imposte indirette, le quali rappresentano uno stato di bisogni naturali e di violenza, e prevale l'imposta diretta e vera, ch'è conforme a ragione. Lo svolgimento storico dei tributi, al pari di ogni altro progresso della civiltà, si compie in questo modo; che ciò, ch'è semplice effetto di tendenze incoscienti e di sforzi arbitrari, si trasforma a

poco a poco in un ordine razionale, determinato in conformità di un principio etico. Ma questo concetto idealistico della evoluzione tributaria, in cui si confondono certe tendenze soggettive parziali colle ragioni obbiettive degl' istituti finanziari, manca di base reale e veramente scientifica. Perocchè la trasformazione delle imposte indirette nelle dirette e le mutate proporzioni fra le une e le altre non possono intendersi in senso assoluto, ma in senso relativo: e sono l' effetto di cause efficienti, più che di principii astratti, cioè di quelle cause che hanno prodotto i cambiamenti nella distribuzione delle ricchezze, la riduzione dei salari al minimo, gl' incrementi della rendita, l' accumulazione della ricchezza disponibile presso le classi capitalistiche, e quindi lo sviluppo crescente della tassazione diretta, di cui si è detto altrove.

Titolo III. — ENTRATE STRAORDINARIE.

Capitolo I.

Le entrate straordinarie in generale.

§ 98. — Diconsi *entrate straordinarie* quei proventi che lo Stato riceve e adopera di volta in volta a seconda del bisogno, ma senza alcuna periodicità, per sopperire a spese parimente straordinarie o colmare disavanzi temporanei del bilancio. La ragione finanziaria dell' uso conveniente che può farsi di questo genere di entrate sta nel carattere straordinario della spesa corrispondente. Ma la base economica consiste in una certa quantità di capitale o di ricchezza accumulata o comunque disponibile per i bisogni straordinari dello Stato; mentre le entrate ordinarie si riducono ad una parte del reddito

annuale della nazione. Da ciò la diversa natura e gli uffici differenti che adempiono nella finanza pubblica.

Le fonti principali delle entrate straordinarie sono le seguenti: 1° l'alienazione del demanio fiscale; 2° il tesoro pubblico (o di guerra); 3° l'aumento delle imposte esistenti o le nuove contribuzioni straordinarie; 4° i prestiti pubblici; 5° la moneta di carta a corso forzato. La opportunità e importanza di questi vari modi di provvedere alle spese straordinarie è molto diversa, secondo i tempi e le circostanze; ma, nonostante le apparenze disformi e le diversità particolari assai notevoli, la loro sostanza è a un di presso la stessa; e consiste nell'uso pubblico di una ricchezza risparmiata o disponibile, la quale nei primi due casi trovasi già in potere dello Stato, e negli altri tre nel possesso dei cittadini o dell'intiera società. E invero la vendita dei beni demaniali significa per tale rispetto la loro trasformazione in una quantità equivalente di ricchezze di uso immediato, che costituiscono la spesa pubblica; il tesoro è la sottrazione preventiva di una parte del capitale monetario da destinarsi a quello scopo nei casi del bisogno; le imposte straordinarie e i prestiti pubblici consistono nella prelevazione della somma occorrente alla medesima spesa sulla ricchezza disponibile dei cittadini; e il corso forzato dei biglietti di banca implica l'alienazione dell'intiero capitale monetario, imposta alla nazione dalle necessità finanziarie dello Stato. Variano dunque le forme e le origini delle entrate straordinarie, e con esse variano anche gli effetti particolari, più o meno dannosi, le proporzioni loro e le ragioni di convenienza: ma rimane pur sempre il fondo comune, e la identità sostanziale che si riduce all'impiego di una parte della ricchezza nazionale nelle spese pubbliche corrispondenti, o, per meglio dire, ad una certa quantità di lavoro eseguito in periodi diversi, ad

una proporzionata attività economica, che si svolge *in vario tempo* per soddisfare ad *un momento dato* i bisogni straordinari dello Stato. In ogni caso è la ricchezza attuale, esistente all'interno o all'estero, che costituisce la vera fonte delle entrate straordinarie; ma i *metodi finanziari*, con cui è prelevata, oltrepassano i confini di un esercizio, e impegnano altresì le forze contributive del passato (tesoro) o dell'avvenire (prestiti).

§ 99. — L'alienazione del demanio fiscale è una fonte di entrate straordinarie assai limitata, poco duratura e che a lungo andare va incontro ad un esaurimento totale. Non occorre di ripetere qui i motivi, già esposti, che giustificano in molti casi, ed hanno prodotto quest' alienazione in grande misura nella maggior parte degli Stati moderni. Piuttosto giova insistere sul carattere straordinario dei proventi che se ne ricavano, i quali, ove siano adoperati per uno scopo corrispondente, come l'estinzione dei debiti esistenti o la soddisfazione di spese straordinarie, per cui sarebbe stato necessario stipularne di nuovi, danno luogo nella finanza ad una utile trasformazione dell'impiego della ricchezza, secondo le norme ordinarie di ogni azienda economica. Altre avvertenze particolari riguardano l'uso speciale che può farsi di questa forma di entrate pubbliche e il modo più conveniente di ottenerne la somma maggiore, ossia riguardano la loro importanza finanziaria ed economica.

La vendita dei beni demaniali, così per le circostanze in cui dev' esser fatta e il tempo che richiede, come per il valore a cui può ammontare, non si effettua utilmente che in tempi di tranquillità politica e di prosperità industriale, e non serve che agli scopi e ai bisogni della pace. Le spese straordinarie della guerra avrebbero in ciò un mezzo inadeguato, costoso ed incerto di sopperimento. Ma le spese per le opere di

pubblica utilità, quando non sia preferibile l'estinzione di una parte del debito esistente, possono essere coperte utilmente coi proventi che derivano dall'alienazione del demanio. E in tal caso ha luogo una trasformazione proficua di capitale per parte dello Stato, cioè la conversione della proprietà demaniale, poco fruttifera, nell'acquisto di altri beni o nell'applicazione più feconda della ricchezza equivalente. In ogni modo, sia che si tratti di estinguere un debito vecchio o di supplire ad una spesa straordinaria, la ragione economica, che giustifica e determina l'alienazione del demanio fiscale, sta in ciò, che in tal guisa si adopera per i bisogni pubblici *la parte di ricchezza disponibile meno valevole o necessaria.* Ma non vuolsi dimenticare che questa fonte di entrate straordinarie, considerevole in alcuni tempi, va scemando via via d'importanza, e tende ad esaurirsi, a misura che viene usufruita dal fisco in proporzioni più o meno grandi.

Le norme pratiche di amministrazione che devono regolare la vendita dei beni demaniali sono coordinate allo scopo di ottenere il risultato più vantaggioso così per la finanza come per l'economia nazionale. Anzitutto conviene scegliere il momento propizio alla buona riuscita di queste operazioni, quando il valore degli stabili è abbastanza elevato, e copiosa la quantità dei capitali che cercano investimento nella compera di essi. Inoltre bisogna metterli in vendita, non di un tratto e per grandi masse, ma gradatamente e in quantità determinate, affine di non sovraccaricare il mercato, accrescendo di troppo l'offerta e cagionando un ribasso di prezzi. E del pari è necessario dividerli in quote rispondenti alle necessità della coltura, alle condizioni economiche del paese, e specialmente alle variazioni della domanda. La concorrenza dei compratori sarà maggiore, e quindi meglio assicurato l'interesse del fisco, se

la distribuzione dei beni demaniali risponde a quelle esigenze, e relativamente parlando, è fatta in tenui porzioni. Il che ha pure un'importanza economica e sociale, giovando in tal guisa l'alienazione del demanio ad estendere la classe dei proprietari agricoltori, alla migliore coltivazione delle terre e simile. Così è avvenuto, per esempio, in Prussia, dove furono emanati ordini governativi nel 1846, e rinnovati nel 1874 per la vendita di beni demaniali, distribuiti in quote di 60 arpenti (un arpento eguale a 25 are e 50 centiare), fra le persone residenti in quei luoghi a fine di ovviare all'emigrazione crescente. Altre avvertenze riguardano le persone acquirenti e le garanzie che devono presentare allo Stato. Bisogna schivare, per quanto è possibile, l'ingerenza monopolistica ed onerosa di agenti e società di speculazione, che mirano ad acquistare grandi partite a prezzi troppo bassi con l'allettativa di forti anticipazioni; e impedire e punire ogni frode o accordo ingannevole. È ammesso generalmente che la vendita si faccia per asta pubblica, e sia circondata di tutte le formalità necessarie ad assicurarne la piena esecuzione, mercè la concorrenza più larga ed efficace dei compratori.

A queste norme non rispondono che imperfettamente le operazioni di simil genere compiute negli Stati moderni, le quali talora hanno avuto un esito sfavorevole, e spesso han servito a soddisfare bisogni urgenti dell'erario. In Italia, per esempio, dal 1860 a questa parte si sono alienati beni demaniali per più di un miliardo, ma con poco vantaggio dello Stato. La vendita affrettata da prima e mal condotta ha dato scarsi risultati finanziari ed economici; ed il provento adoperato per lo più a coprire spese ordinarie non ha avuto alcun effetto durevole; mentre d'altra parte è scemato via via il patrimonio fruttifero dello Stato.

§ 100. — Il tesoro pubblico si riferisce in ispecie alle

spese straordinarie di guerra. Era usato comunemente nei secoli passati e consigliato dagli scrittori di politica, principalmente a causa delle difficoltà gravi, che gli Stati incontravano nel contrarre prestiti o riscuotere imposte nei momenti difficili e per i bisogni urgenti della guerra. Nè può negarsi che in molti casi è stato di grande utilità ai più potenti e fortunati conquistatori. Ma ora non si ammette, e non è praticato che in via di eccezione ed entro limiti molto ristretti; perchè, mentre sarebbe sempre insufficiente per le spese enormi delle guerre moderne, arreca il danno molto maggiore di sottrarre alla circolazione e rendere per molto tempo inattiva una parte cospicua del capitale monetario. Per questo rispetto esso si assomiglia in parte, come abbiamo osservato, all'altro sistema disastroso, ch'è il corso forzato dei biglietti di banca, e che ha per effetto l'alienazione o sottrazione di tutta la moneta metallica dalla circolazione. E se dovesse mettersi in opera dagli Stati e in proporzioni considerevoli, i danni sarebbero immensi, e incalcolabile la contrazione del meccanismo degli scambi. Ma poichè nei tempi moderni l'uso del credito è divenuto più facile per gli stessi governi, in conseguenza dell'aumentata quantità di ricchezza disponibile, e le stesse imposte sono capaci di dare prontamente in alcuni casi proventi straordinari, è cessata la necessità, e mancano le ragioni di convenienza favorevoli al tesoro pubblico; il quale arreca una perdita certa che supera il vantaggio probabile, e porta un costo maggiore di quello inerente agli altri sistemi. Così mantenere un tesoro di 100 milioni per 10 anni è lo stesso che rinunziare ad un interesse certo di 50 milioni, poniamo in vista di un caso probabile di guerra; e ciò accresce nella stessa proporzione la spesa straordinaria. Laddove mediante il credito o l'imposta si provvederà alla spesa, nel momento in cui occorre, con sacrifici minori.

Oltre di ciò il tesoro nella sua formazione, sottraendo alla circolazione una certa quantità di moneta e attenuandone l'offerta, contribuisce ad elevarne il valore, producendo un ribasso di prezzi; nel periodo consecutivo, in cui il tesoro si adopera nell'acquisto di merci, e la moneta rientra in circolazione, si verifica il fenomeno contrario, l'aumento del medio circolante e l'elevazione dei prezzi. Nell'uno e nell'altro caso abbiamo una perturbazione dei rapporti economici, da cui derivano conseguenze dannose per alcune classi sociali e vantaggi più o meno notevoli per le altre. E se il tesoro è formato coi proventi delle imposte, raccolti e conservati nella forma monetaria fino al momento in cui si convertono in beni d'uso; esso costituisce una delle peggiori forme di tassazione, perchè ne aggrava il peso, e ne rende più disuguale la ripartizione fra gl'individui, al carico ordinario aggiungendo il danno proveniente dall'alterazione dei prezzi.

§ 101. — Le contribuzioni straordinarie e l'aumento delle imposte esistenti costituiscono semplicemente un maggiore carico delle forze contributive dei cittadini, il quale è sopportabile dalle varie classi sociali fino al limite segnato dalla ricchezza disponibile, ossia dalla relativa importanza e intensità dei bisogni privati, che dovrebbero rimanere insoddisfatti. E benchè vari la loro applicazione da uno Stato all'altro, in ragione inversa della pressione tributaria, pure in generale non è possibile che dentro stretti confini, per una limitata quantità di spese. Egli è per ciò, che trattandosi di spese pubbliche considerevoli, superiori alla capacità economica dei contribuenti in un dato momento, si preferiscono alle contribuzioni straordinarie i prestiti pubblici, che, come fu dimostrato, arrecano loro un sacrificio minore.

§ 102. — La carta moneta a corso forzato è l'estremo

e più dannoso espediente finanziario, a cui ricorrono gli Stati in momenti di bisogni straordinari ed urgenti, e quando riesce loro impossibile qualunque altro mezzo, in ispecie l'aumento dei tributi e la stipulazione dei prestiti. Dall'aspetto finanziario essa è una specie di prestito forzato, infruttifero e variabile, che lo Stato preleva dai cittadini senza riguardo alla loro condizione economica, ma in proporzione del bisogno ch'essi hanno di medio circolante. L'obbligo, imposto a tutti di riceverla in pagamento (corso legale, forzato) senza diritto alla conversione o al rimborso immediato in moneta metallica (inconvertibilità), forma il carattere saliente di questa misura finanziaria. Ma poichè il valore rappresentativo della carta moneta, inconvertibile, va soggetto a continue e forti variazioni, e subisce un depreziamento più o meno considerevole; così il primo effetto è la scomparsa della moneta metallica dalla circolazione; e le conseguenze ulteriori una elevazione disforme e mutabile dei prezzi, che produce grandi perturbazioni nei rapporti dello scambio. In sostanza lo Stato contrae un debito di fronte a tutti coloro che ricevono di mano in mano la moneta cartacea; e si serve di questo mezzo per sopperire alle spese, e comperare anche all'estero merci e derrate, alienando il capitale monetario che prima adempiva gli uffici della circolazione. Il peso che ne deriva ai contribuenti, i danni e le incertezze della circolazione cartacea, gravano in modo assai disuguale sulle varie industrie e classi della società; e costituiscono una cagione di debolezza e d'isolamento per l'intiera economia nazionale.

Pertanto delle varie fonti di entrate straordinarie alcune, come il tesoro e la carta moneta, sono dannose e incompatibili collo stato normale della economia; altre, come l'alienazione del demanio fiscale e le contribuzioni straordinarie, hanno importanza ed efficacia assai

limitata, e non possono valere che in certi casi e per somme determinate di spese. Per le maggiori spese straordinarie degli Stati moderni oramai non rimane che il credito pubblico, il quale è il mezzo più efficace e meno svantaggioso, la fonte più cospicua delle entrate straordinarie, come le contribuzioni sono la fonte principale delle entrate ordinarie. Diremo quindi nei capitoli seguenti delle forme, dell'ordinamento amministrativo e delle variazioni più notevoli del debito pubblico.

Capitolo II.

Il debito pubblico e le sue forme diverse.

§ 103. — Le forme del debito pubblico differiscono grandemente in vari tempi e luoghi, secondo i modi, le condizioni, i termini e le garanzie, con cui i prestiti vengono stipulati. Alcune distinzioni hanno un' importanza secondaria e storica, come quelle dei prestiti forzati o volontari e dei prestiti con ipoteca o senza. Nel passato, essendo le condizioni economiche e civili poco favorevoli al credito pubblico, gli Stati ricorrevano all'espediente di adoperare la forza per ottenere proventi straordinari; od erano costretti a fare concessioni speciali ai creditori, non solo riguardo all'interesse, ma riguardo a certe garanzie del debito. I prestiti forzati si riducono in sostanza a imposte straordinarie, temporanee e rimborsabili, e sono cagione di danni e di perturbazioni; stantechè la misura e la ripartizione del carico fra i cittadini, appunto perchè stabilite arbitrariamente dallo Stato, non sono eguali nè conformi al loro stato economico. E però, se nel passato costituivano talora una necessità politica degli Stati, posti in condizioni difficili, ora sono generalmente abbandonati, come una forma contraria

alla natura stessa del credito, che presuppone completa spontaneità e fiducia reciproca fra i contraenti. E similmente i prestiti assicurati con ipoteca sovra qualche reddito fiscale, destinato anzitutto al pagamento degl'interessi e poi al rimborso del capitale, erano adoperati un tempo dai governi che si trovavano in istrettezze finanziarie, e non potevano provvedervi altrimenti. E spesso prendevano la forma di vendite temporanee di certe entrate pubbliche (contribuzioni, monopoli fiscali e simili) ai privati, che anticipavano alcune somme, e ottenevano in contraccambio il possesso e l'usufrutto temporaneo di quei cespiti di entrata; i quali, diventando oggetto di speculazione e di commercio privato, davano luogo a molti abusi e contrasti d'interesse. Per questi motivi sono oramai scomparsi dalle finanze moderne, in cui di regola i prestiti si fondano sul credito generale dello Stato, senz'altra garanzia reale; eccetto il caso di qualche debito contratto per l'esecuzione di opere pubbliche e fruttifere, e garantito perciò coi proventi che si ricavano dal loro esercizio.

§ 104. — Prescindendo dai modi adoperati in tempi più o meno remoti, e ponendo mente alla pratica degli Stati moderni, le forme tipiche del debito pubblico sono due: il debito *fluttuante* e il debito *consolidato;* le quali si differenziano secondo la diversità di durata, di sistemazione e di rimborso, e ammettono una grande varietà di combinazioni e distinzioni particolari. È diverso il loro ordinamento amministrativo, come sono differenti le relazioni giuridiche fra i creditori e lo Stato.

Il debito fluttuante (ondeggiante, galleggiante, non fondato) comprende tutti quei prestiti che non hanno ricevuto uno stabile assetto, e il cui servizio non è definitivamente stanziato o sistemato nel bilancio; quei prestiti che variano, *fluttuano* continuamente, e che

lo Stato contrae in via provvisoria per sopperire a bisogni eventuali e momentanei, per colmare disavanzi temporanei o deficienze di cassa; quei prestiti insomma che hanno una breve durata, perchè o devono scomparire nel corso dello stesso esercizio finanziario o ricevono nei periodi consecutivi una sistemazione definitiva e durevole. Si distingue perciò dal debito consolidato per gli scopi a cui serve, la breve durata e i rapporti giuridici diversi che ne dipendono. La medesima facoltà di rescissione e di rimborso è riserbata ad entrambe le parti; di guisa che alla scadenza dei termini stabiliti, i creditori possono chiedere la restituzione del capitale o il pagamento della promessa, e lo Stato deve farlo; o viceversa. Sono queste le note caratteristiche del debito fluttuante, inteso nel senso più largo, come la somma degli obblighi pecuniari dello Stato, che non hanno base stabile, qualunque siano del resto le forme particolari che assumono e le cause da cui derivano. Nei singoli casi l'analisi e l'apprezzamento dei vari elementi, che costituiscono e rappresentano nella finanza, sotto forme diverse, partite vere di debito, sono di grande importanza, benchè nella pratica esecuzione molto difficili.

Alcuni degli obblighi anzidetti dipendono dall'amministrazione dei beni demaniali, come per esempio, conti non saldati; ma a causa della grande diminuzione del demanio fiscale, non hanno ora che tenue importanza. Altri sono provenienti dall'esercizio delle stesse funzioni amministrative, come i depositi giudiziali, le cauzioni degli agenti fiscali, i depositi delle casse di risparmio governative e simili. E similmente i pagamenti ritardati di spese già scadute costituiscono un obbligo dello stesso genere, e nei grandi Stati possono arrivare a somme considerevoli. Occorre un sistema di contabilità ordinato ed esatto per tenere distinte queste va-

rie partite, acciocchè non ingenerino confusione nell' amministrazione finanziaria.

Ma la parte di gran lunga maggiore del debito fluttuante, quella che ne costituisce propriamente la sostanza, deriva dalle seguenti cause: da spese maggiori imprevedute, da spese anticipate oppure da entrate ordinarie, mancate o ritardate. Da ciò hanno origine le tre forme principali del debito fluttuante: 1° I *prestiti a brevissima scadenza,* che lo Stato ottiene dalle banche, le quali sono per lo più obbligate ad accordarli entro certi limiti e in contraccambio di speciali favori e privilegi ricevuti. E consistono in anticipazioni fatte dalle stesse banche in conto corrente o mutui sovra pegno di rendita pubblica o di altri titoli fiduciari. Si possono ascrivere alla stessa categoria i *prestiti a scadenza immediata,* che lo Stato ottiene mediante l' emissione di biglietti a corso legale, ma convertibili a vista (carta moneta, impropriamente detta); ed anche i *prestiti a scadenza indefinita* mediante l' emissione dei biglietti a corso forzato e inconvertibili (carta moneta in senso proprio). Di quest' ultima forma di debito fluttuante che per le circostanze a cui è dovuta, e gli effetti che produce, ha importanza e caratteri speciali, abbiamo detto nel capitolo precedente. 2° Le *obbligazioni fruttifere*, emesse di solito per utilizzare innanzi tempo il provento futuro di certe imposte; espediente ingegnoso e proficuo, ma che può diventar pericoloso, quando le obbligazioni si rinnovano continuamente, invece di estinguersi, subito che cessa il bisogno. In origine erano semplici anticipazioni volontarie o forzate di imposte; anticipazioni che arrecavano spesso molto disordine nella gestione finanziaria degli anni consecutivi. Ne abbiamo un esempio nel pagamento anticipato della fondiaria, eseguito in Italia negli anni 1864-1865. Indi si trasformarono nelle obbligazioni accennate, di

cui han fatto uso parecchi Stati. Ma gl'inconvenienti che possono nascere da simili operazioni, e gli abusi non infrequenti dimostrano che la loro base non è sempre sicura, e consigliano di limitarne l'uso entro stretti confini. 3° I *boni del Tesoro* (*Exchequer bills* in Inghilterra), i quali costituiscono la parte più importante e la forma tipica del debito fluttante; e consistono in certe obbligazioni fruttifere a brevissimo termine, di 3, di 6, di 7 mesi o di un anno, rilasciate dal ministro delle finanze per supplire di volta in volta ai bisogni eventuali dell'esercizio corrente. Esse portano un interesse o subiscono uno sconto che suol essere molto inferiore al saggio ordinario dei prestiti, a cagione della loro breve scadenza.

§ 105. — Il debito fluttuante in parte è conseguenza necessaria delle molteplici funzioni amministrative, e in massima parte costituisce un complemento utilissimo del sistema dei prestiti nella finanza pubblica. Le sue forme varie, e specialmente quella dei boni del Tesoro, si adattano mirabilmente a certe esigenze finanziarie degli Stati moderni, e corrispondono alle condizioni economiche dei popoli più ricchi e civili. Mentre da una parte giovano al fisco per provvedere facilmente a bisogni eventuali o colmare disavanzi momentanei senza ricorrere alla forma più complicata ed onerosa del debito consolidato; dall'altra forniscono un impiego conveniente e opportuno ai capitali che diventano disponibili da un momento ad un altro, ed offrono ai privati un modo sicuro di collocare proficuamente i loro risparmi a brevi termini e al coperto da forti oscillazioni di corso. La certezza di un pronto rimborso è condizione che attira molti creditori all'acquisto dei titoli, i quali vengono emessi agevolmente e con tenue interesse. Così lo Stato in momenti di bisogno può procurarsi a buon mercato con questo mezzo somme considerevoli

che altrimenti non otterrebbe, se non a prezzo elevato. Oltre di ciò, la temporaneità del prestito arreca un vantaggio alla finanza in tempi poco favorevoli al credito pubblico, perchè dà modo all'erario di evitare le maggiori perdite del consolidato. Suppongasi, per esempio, che il consolidato 5 per 100 sia disceso ad 80, e che il Tesoro abbisogni urgentemente di 100 milioni, che debbono ottenersi per mezzo del credito. Stipulando un nuovo prestito 5 per 100 ad 80, esso dovrebbe pagare effettivamente 6 $^1/_4$ per 100 d'interesse, e farebbe inoltre sul capitale una perdita di 20 in seguito al rialzo dei corsi. In tal caso sarà più conveniente per l'erario di differire il prestito consolidato a tempi più propizi, e provvedere intanto al bisogno mediante l'emissione di boni del Tesoro a breve scadenza, pei quali dovrà pagarsi, poniamo, un interesse del 6, dell'8 od anche del 10 per 100 secondo le circostanze e la durata dell'emissione. Ora supponiamo che debba attendersi per due anni il momento favorevole, in cui il rialzo della rendita 5 per 100 al *pari* permetta di consolidare in essa il nuovo debito fluttuante; un bono al 10 per 100 sarà costato frattanto al Tesoro 20 per 100; laddove un'iscrizione di rendita 5 per 100 ad 80 avrebbe cagionato un sacrificio del 12 $^1/_2$ sull'interesse, ed uno del 20 sul capitale, ossia una spesa totale del 35 per 100 circa.

E però i boni del Tesoro adempiono due uffici egualmente importanti nel sistema finanziario degli Stati moderni: servono a colmare le deficienze di cassa che si verificano di volta in volta nel corso di un esercizio; e giovano altresì a provvedere in via provvisoria a certi disavanzi effettivi, offrendo l'agio di differire la stipulazione del prestito consolidato a tempi meno sfavorevoli. E a questi due uffici, che potrebbero dirsi l'uno ordinario e l'altro straordinario, corrisponde la espansione diversa del debito fluttuante; il quale varia

da una misura moderata che segna il suo stato normale ad un limite estremo, a cui è portato nei momenti di bisogno straordinario. Da ciò la norma pratica di usare con parsimonia del debito fluttuante nelle condizioni prospere della finanza, per adoperarlo più largamente nei momenti difficili, e poi ridurne novamente le proporzioni a quel limite che può dirsi normale. Gli abusi che possono derivare dalla non osservanza di questa regola arrecano molti danni all'erario, specialmente in momenti di crisi, sia per le domande accresciute di rimborso, sia per le difficoltà di contrarre nuovi prestiti. L'emissione dei boni del Tesoro dev'essere perciò ordinata rigorosamente dalla legge in conformità di quei principii, a cui s'informano i migliori istituti di credito.

§ 106. — Il debito consolidato (fondato) comprende tutti quei prestiti che hanno una sistemazione definitiva nella finanza pubblica, quei prestiti a scadenza più o meno lunga, il cui servizio, interesse e ammortamento, figura tra le spese ordinarie del bilancio. Dicesi anche *inscritto,* perchè le sue partite sono registrate nel così detto *Gran Libro del Debito pubblico.* E si distingue in due specie, secondo le relazioni diverse delle parti contraenti, e le condizioni implicite nella stipulazione dei prestiti differenti: cioè *debito redimibile,* per cui lo Stato debitore si assume l'obbligo del rimborso, totale o parziale, a tempo determinato e con norme prestabilite; e *debito irremidibile,* detto volgarmente *rendita perpetua,* per cui lo Stato è tenuto soltanto al pagamento degl'interessi, rimanendo per lui facoltativo l'ammortamento o il rimborso. Queste due specie di debito pubblico differiscono grandemente per l'importanza finanziaria, le vicende storiche e i caratteri economici e giuridici.

Il debito redimibile si distingue in varie forme o categorie, secondo i metodi e i termini dell'ammorta-

mento: tali sono i *prestiti a scadenza fissa* o *periodica,* i *prestiti a premio,* le *annualità a tempo fisso* e le *rendite vitalizie.* Alcune di queste combinazioni miravano un tempo ad allettare i creditori colla prospettiva di un rimborso prestabilito e di guadagni eventuali; altre sono coordinate alla estinzione graduale del debito consolidato.

Nei prestiti a scadenza fissa il pagamento degl'interessi avviene regolarmente senza diversità alcuna, e il rimborso del capitale ad uno o più termini prestabiliti. Il che può farsi anche, dividendosi in *serie* le obbligazioni relative e sorteggiandosi quelle che devono essere estinte. Differiscono da essi i prestiti *a premio* od *a lotteria,* che sono suscettibili di varie combinazioni; perchè, mentre il capitale è rimborsato a scadenze fisse e mediante sorteggio; gl'interessi, in tutto o più spesso in parte, non sono pagati uniformemente a tutti i possessori delle obbligazioni, ma vengono distribuiti a quelli delle obbligazioni premiate o vincitrici. Quest'ultima forma di debito redimibile, contenendo un elemento aleatorio, il giuoco di una parte o dell'intiera somma degl'interessi, ha tutti gl'inconvenienti delle lotterie, senza arrecare vantaggi considerevoli allo Stato, al quale non riuscirà di attirare il maggior numero dei capitalisti che desiderano ottenere un profitto sicuro.

Le annualità, dette anche *rendite a termine* o *a fondo perduto,* si distinguono dalle altre forme di debito consolidato, per ciò, che in esse la restituzione del capitale si effettua gradatamente, mediante il pagamento annuale di una somma fissa, che comprende due parti; cioè l'interesse e la quota di ammortamento, la quale si aumenta progressivamente, mentre va scemando la prima parte. Si dividono in annualità a tempo fisso e annualità vitalizie: nelle prime, fissato il termine

per esempio a 30, 50, 70 anni, è determinata esattamente la quota di capitale, che, aggiunta all'interesse, costituisce la somma fissa da pagarsi annualmente; nelle altre invece tanto il termine effettivo del rimborso quanto l'ammontare del capitale da rimborsarsi sono incerti, perchè dipendono dalla durata maggiore o minore della vita di una o più persone, e, per solito, dei creditori. Le rendite vitalizie si distinguono anch'esse in *semplici* o *individuali* e *composte* o *sociali*, secondo che il debito viene estinto alla morte d'ogni singolo creditore o di un gruppo di creditori. Quest'ultima forma di annualità, nota sotto il nome di *tontine* dall'italiano Tonti, che ne fu il primo inventore, costituisce una specie di società mutua fra i creditori, stantechè il debito totale non si estingue che colla morte dell'ultimo di essi, mentre i superstiti godono le rendite spettanti ai premorti.

Le annualità furono un tempo magnificate da molti, specialmente le tontine; indi per reazione eccessiva vennero mosse contro di esse forti obbiezioni e critiche rigorose. E gl'inconvenienti sono innegabili; dei quali alcuni dipendono dall'obbligo di un rimborso intempestivo e dalle sue conseguenze economiche e finanziarie; altri dipendono dall'elemento aleatorio delle rendite vitalizie, e sono comuni ai prestiti a lotterie. Ma non devono dimenticarsi due cose egualmente importanti. Primieramente le annualità ed altre forme di debito redimibile ebbero notevole importanza e furono mezzi acconci di attirare i capitalisti alle richieste dello Stato in tempi alquanto rimoti, in cui erano più forti le difficoltà di trovare capitali a mutuo, specialmente a scadenza illimitata, a cagione della loro scarsezza in relazione colla maggiore estensione del campo d'impiego. E in secondo luogo le stesse annualità in tempi più recenti ed oggi ancora sono adoperate in alcuni Stati,

segnatamente in Inghilterra, come un mezzo efficace di trasformare la rendita perpetua in temporanea e prepararne a mano a mano l'estinzione. Di ciò dovremo parlare in appresso.

§ 107. — Le varie forme del debito redimibile hanno oramai un'importanza secondaria negli Stati moderni, in cui prevale sempre più la forma ordinaria del debito irredimibile. L'obbligo di un rimborso prestabilito, circoscritto dentro limiti definiti, quantunque non brevi, e ordinato in maniera inalterabile, arreca un grave peso all'erario, il quale, non potendo talora adempierlo, deve ricorrere a nuovi prestiti, più onerosi, che ne aggravano le condizioni. Indi la tendenza a ridurre da prima e poi ad abolire completamente l'ammortamento obbligatorio, riserbando allo Stato soltanto la facoltà, il diritto di eseguirlo nel tempo e nel modo più opportuno. Da debiti che bisognava estinguere in breve spazio di tempo e con forti quote annuali di rimborso si è passato a debiti che si estinguono in termini più lunghi e con quote annuali assai piccole; da un sistema imposto e rigoroso di ammortamento al sistema di un fondo libero e parziale di ammortamento, di un fondo destinato ad alcuni debiti soltanto, di un fondo, non preordinato, ma proveniente naturalmente da un avanzo di entrate ordinarie. Il debito irredimibile è diventato da per tutto la forma normale e prevalente dei prestiti pubblici.

Le cause di questa trasformazione continua di un istituto così importante qual è il debito pubblico, sono molteplici; ma le principali e più efficaci devono ricercarsi nelle mutate condizioni economiche della società moderna, le quali permettono ed esigono, che s'impieghino ingenti somme di capitale a scadenza indeterminata. La vigorosa e feconda potenza del risparmio e l'aumento del capitale disponibile, che tende a

sorpassare ogni limite del campo d'impiego ordinario, ogni richiesta da parte dell'industria, rendono possibile quel fatto veramente straordinario, e all'intutto fuor dell'usato nei paesi e tempi meno civili. Da una parte si accresce la disparità delle fortune private, e la ricchezza disponibile si accumula con proporzioni differentissime nelle mani dei cittadini; e dall'altra si restringono e diventano meno proficui gl'impieghi industriali di essa. Si aumentano grandemente le differenze del valore comparativo delle ricchezze private, le quali costituiscono la base economica dei prestiti pubblici; e ne risulta naturalmente la trasformazione anzidetta del debito, cioè la prevalenza del debito irredimibile, che ha grandissima estensione e una durata indefinita. La stessa legge fondamentale che governa l'esistenza del debito pubblico nelle sue origini, vicende e conseguenze necessarie, determina altresì lo svolgimento delle sue forme storiche e amministrative; le quali corrispondono, specialmente per ciò che riguarda il termine del rimborso, ai diversi gradi di divergenza che ci presenta il valore comparativo delle ricchezze. E però dove e finchè questi sono ristretti prevalgono le forme del debito redimibile; ma poi, allargandosi via via, portano seco naturalmente la prevalenza del debito irredimibile.

A ciò si aggiungono altre circostanze d'ordine diverso che agiscono nel medesimo senso e valgono a confermare e regolare i fatti che risultano dalle condizioni e dalle leggi dell'economia. Tali sono le più ampie guarentigie che lo Stato moderno offre ai creditori circa l'esatto adempimento delle proprie obbligazioni e il mantenimento della fede pubblica. I nuovi ordini costituzionali e i criteri di legalità, che prevalgono nell'amministrazione pubblica, esercitano un'influenza diretta sugl'istituti finanziari e specialmente

su quello dei prestiti. Ed inoltre lo Stato, avendo una durata perenne, e rappresentando gl' interessi collettivi di tutte le generazioni successive che compongono un popolo, unite da un vincolo di solidarietà, è in grado di contrarre obbligazioni a scadenza indefinita. Il credito pubblico porta i caratteri formali e l'impronta dei corpi politici di cui è un mezzo efficace, coordinato a scopi elevati. E infine contribuiscono al medesimo effetto, cioè alla prevalenza crescente del debito irredimibile, alcune forme semplici e facili di amministrazione, mediante le quali i titoli del debito consolidato si trasmettono da persona a persona, si alienano o si acquistano da un momento all' altro, disponendosi in egual modo del capitale corrispondente.

Questo svolgimento di fatti e d' istituti finanziari può riscontrarsi a larghi tratti in tutti gli Stati europei, benchè in alcuni non sia ancora compiuto. Il debito irredimibile, in cui lo Stato debitore si assume soltanto l' obbligo di pagare gl' interessi ai titolari e portatori di obbligazioni, riserbandosi la facoltà esclusiva del rimborso mediante la ricompra dei titoli al prezzo corrente, si considera oramai come la forma ordinaria, normale e la più acconcia di contrarre prestiti, perchè consentanea alla natura del credito pubblico, alle esigenze della finanza e alle condizioni economiche dei popoli moderni. Esso riesce vantaggioso all' erario, esonerandolo da un rimborso obbligatorio, grave e inopportuno, e rendendo più libera ed ordinata la gestione finanziaria; e non è meno utile ai creditori e ai debitori effettivi, ossia ai capitalisti e ai contribuenti; perchè agli uni offre un impiego sicuro, durevole e facilmente alienabile del capitale, e agli altri giova per evitare una pressione tributaria intempestiva e contraria ai rapporti naturali degl' interessi privati. La rendita perpétua è l' espressione ordinaria, l' effetto

immancabile di quelle cause permanenti, che rendono utili o necessarie per molto tempo alle due parti contraenti quelle transazioni o forme di scambio, che hanno per risultato la costituzione del debito pubblico. La durata indefinita di esso, al pari dell'aumento continuo ed immenso, dipende dalla costanza e dalla maggiore efficacia delle medesime cause, cioè dall'accresciuta disparità degli averi, e dalla maggiore differenza del valore comparativo delle ricchezze private.

Capitolo III.

La stipulazione e la consolidazione del debito pubblico.

§ 108. — La formazione del debito pubblico, redimibile e irredimibile, comprende quella serie di atti amministrativi e di operazioni finanziarie che riguardano l'emissione dei titoli, la stipulazione dei prestiti e il sistema di consolidazione.

La rendita perpetua si può emettere in due modi diversi per ciò che riguarda la ragione dell'interesse: vale a dire o adottandosi il saggio che corrisponde esattamente alla somma effettiva di capitale ricevuto, oppure il saggio che corrisponde ad una somma fittizia, nominale, che può stare al disopra o al disotto del pari, secondo le circostanze. Vi sono quindi due sistemi di emissione, che nella teoria e nella pratica si disputano il campo, e che sogliono appellarsi l'uno dell'alto e l'altro del basso interesse. Col primo sistema sono indicati nei titoli emessi il capitale effettivo e l'interesse corrispondente, per modo che nell'atto di emissione il capitale e l'interesse nominale coincidono perfettamente coll'effettivo, e differiscono nei periodi conse-

cutivi, variando la ragione. Così per esempio si contrae un prestito di 100 milioni all'8 per 100 d'interesse reale, dichiarandosi apertamente l'uno e l'altro termine; se poi i titoli salgono a 120, l'interesse primitivo si riduce al 6 $^{2}/_{3}$ per 100, e se invece scendono a 80, si eleva al 10 per 100. È questo il modo più semplice, naturale ed antico di emissione, con cui si stipulano prestiti ragguagliati alla medesima cifra di capitale, benchè portino saggi vari e mutabili d'interesse in tempi diversi, secondo lo stato del credito e la condizione generale del mercato monetario e capitalistico. Adottandosi invece il secondo sistema, si calcola nei titoli emessi la ragione dell'interesse, non già relativamente al capitale effettivo, ma relativamente ad un capitale supposto e che ordinariamente è superiore all'effettivo. E quindi se è sempre lo stesso nelle emissioni successive il saggio dell'interesse nominale, deve variare la cifra del capitale. Così emettendosi titoli da lire 100 alla ragione nominale del 5 per 100, e ricevendo per ogni titolo la somma di lire 62 $^{1}/_{2}$, l'interesse effettivo sarà dell'8 per 100. Col primo sistema è fissa la cifra del capitale e varia quella dell'interesse; e col secondo rimane fissa la ragione dell'interesse e varia la cifra del capitale corrispondente.

Il sistema del basso interesse, adottato prima in Inghilterra e introdotto poi negli altri Stati per ragioni di opportunità, ebbe per qualche tempo il favore dei teorici; perchè arreca un certo risparmio d'interesse e molta semplicità nella gestione, riducendosi ad un tipo uniforme le varie categorie di prestiti e il relativo servizio. Così per esempio il Newmarch, volendo difendere il metodo adoperato dal Pitt nei primi otto anni della guerra francese, cercò di dimostrare con numerosi dati e calcoli statistici che i titoli emessi al 3 per 100 riuscivano in sostanza più vantaggiosi alla finanza, che

non sarebbero stati titoli analoghi al 5 per 100. Ma forti obbiezioni furono mosse contro questo sistema dagli scrittori moderni, presso i quali prevale oramai l'opinione contraria. Infatti si osserva che il vantaggio derivante dal risparmio degl'interessi non è tale da controbilanciare la perdita proveniente dall'aumento del capitale nominale. Inoltre la ragione principale che si allega in favore di quel sistema, cioè che i titoli a basso interesse possano raggiungere e mantenere un corso migliore, non corrisponde alla generalità dei fatti e alla maggiore probabilità dei casi. L'esperienza dimostra che il corso relativo e con esso il saggio reale dei debiti ad alto e a basso interesse tendono a mettersi in condizioni pari e ad eguagliarsi, tanto più quanto sono meno propizie le circostanze del mercato finanziario. Il prezzo corrente dei titoli pubblici non dipende soltanto dal valore della rendita, ma eziandio dalla tendenza più o meno apparente e probabile al rialzo, la quale influisce sull'animo dei compratori. Rimane quindi perfettamente vera la regola del Nebenius, che quanto è più grave la situazione politica, quanto meno favorevoli le condizioni generali al credito pubblico, tanto più conviene dare la preferenza al sistema dell'alto interesse. E infine l'emissione dei titoli a basso interesse rende assai difficile, se non impossibile, la conversione della rendita, e toglie allo Stato i beneficii che ne derivano; mentre il rialzo dei corsi oppone forti ostacoli all'ammortamento. E molti scrittori insistendo su questi punti, che riguardano le conseguenze finanziarie dell'emissione, affermano giustamente che il vantaggio lieve e temporaneo di quel sistema si converte in un danno grande e durevole.

§ 109. — La stipulazione dei prestiti può farsi o direttamente fra lo Stato e i creditori, o indirettamente, per mezzo di alcuni intermediari, secondo le circostanze più

o meno favorevoli al credito pubblico, e la quantità di ricchezza disponibile, esistente nel paese.

La stipulazione diretta si effettua o mediante la semplice vendita di titoli alla borsa o per mezzo di una *sottoscrizione pubblica.* Il primo metodo è utile al fisco, perchè arreca un risparmio di spese e riesce efficace quando si emettono piccole partite di rendita o partite successive in un certo periodo di tempo. In tal guisa si effettuarono recentemente le conversioni del debito pubblico negli Stati Uniti di America, mediante nuove emissioni, poste in vendita dal Tesoro ad un saggio d'interesse minore. Ma trattandosi di un prestito grande, con cui lo Stato debba procurarsi prontamente somme cospicue, questo metodo è inopportuno od anche impraticabile. Potrebbe in tal caso lo Stato ricorrere alla sottoscrizione pubblica, ch'è un sistema adoperato largamente in Francia negli ultimi tempi, e fecondo di ottimi risultati nei paesi ricchi di capitali e quando ai creditori è assicurato un compenso sufficiente e son date garanzie soddisfacenti. Si effettuano in tal caso i prestiti così detti *nazionali* o *patriottici,* nei quali la forma apparente nasconde, ma non cangia menomamente, la natura essenziale del fatto; perchè nè le necessità dello Stato o l'interesse pubblico, nè l'appello fatto al patriottismo o al sentimento nazionale dei cittadini darebbero origine ad un prestito considerevole, ove mancassero le condizioni economiche propizie, cioè la ricchezza disponibile, la sua distribuzione diversa fra i privati e il compenso sufficiente. Lo Stato con questo metodo annunzia le condizioni del debito, il corso e l'interesse; ammette tutte le sottoscrizioni che non oltrepassano un certo limite stabilito; e infine le riduce, in caso di eccedenza delle somme offerte, o proporzionalmente, oppure con preferenza data alle sottoscrizioni minori. Ma è naturale che i grandi capitalisti e le case

bancarie figurino tra i primi e più forti sottoscrittori, per modo che difficilmente si evitano gli acquisti a scopo di speculazione. E parimente il risultato di tali prestiti è spesso più apparente che reale, perchè molti in previsione delle riduzioni future sottoscrivono per somme maggiori di quelle che sarebbero pronti ad acquistare. In ogni modo la sottoscrizione pubblica non isfugge alle influenze speculatrici del capitale accentrato.

La stipulazione indiretta è praticata per mezzo d'intermediari, a cui si vendono i titoli pubblici al di grosso, e da cui sono rivenduti al minuto col fine di ottenere un guadagno sulla differenza dei corsi. La cooperazione dei banchieri è necessaria, quando mancano le condizioni favorevoli al buon successo della sottoscrizione pubblica, e specialmente quando si tratta di somme cospicue, che occorrono urgentemente o che devono raccogliersi all'estero. In tal caso sono inevitabili i danni e gl'inconvenienti della speculazione, che tende al rialzo dei corsi nella rivendita dei titoli e adopera mezzi nocivi all'interesse dei compratori.

Lo Stato che ricorre ad intermediari per la stipulazione di un prestito, può seguire due vie: o si rivolge senz'altro ad alcune case bancarie, colle quali, sotto certe guarentigie, stabilisce gli accordi per l'esecuzione dell'operazione; oppure mette all'*incanto* i nuovi titoli, aggiudicandoli a chi, sotto pari sicurezza, fa l'offerta più vantaggiosa. Coll'ultimo metodo possono ottenersi in alcuni casi i beneficii della concorrenza e della pubblicità, e si evitano alcuni inconvenienti. Ma è un metodo che difficilmente può mettersi in pratica, schivandosi ogni specie di monopolio e di frode, e che non dà sempre risultati soddisfacenti, specialmente nei paesi poveri, in tempi difficili e per bisogni urgenti.

I titoli del debito pubblico si distinguono in *nomi-*

nativi e *al portatore*. Gli uni presentano il vantaggio della maggiore sicurezza e stabilità, e si convengono specialmente ai minorenni e in generale alle persone soggette ad amministrazione o vincolate da contratti colle pubbliche autorità. Gli altri sono preferiti dai più per la maggiore facilità di trasmissione.

§ 110. — Un altro argomento non meno importante che riguarda la costituzione del debito pubblico, è quello dei metodi di consolidazione, cioè dei modi con cui si opera la sistemazione dei prestiti in rendite temporanee o perpetue. Con quali norme e criteri deve ordinarsi stabilmente il debito consolidato, e specialmente l'irredimibile? Vi sono due sistemi di consolidazione: l'uno prevalente nella pratica e che potrebbe dirsi generale o comune; l'altro propugnato da qualche teorico autorevole e che si chiamerebbe speciale o distinto.

Secondo il primo sistema, i prestiti diversi e successivi si trovano insieme confusi nell'azienda amministrativa, senza distinzione di origine e di condizioni diverse; il servizio degl'interessi è un solo per tutti; unico del pari il fondo di ammortamento, ove esiste, il quale si accresce in proporzione delle nuove emissioni di rendita. Talora le varie rendite si dividono in più classi, rendite del 3, del 4, del 5 per 100; ogni classe può ottenere un separato servizio; ma ciascuna comprende pur sempre l'intiera massa dei prestiti negoziati successivamente allo stesso saggio. In tal modo si tengono distinte le categorie di rendita, invece dei singoli prestiti. Qualche volta non vi è che una sola classe di rendite, nella quale prendono posto tutte le emissioni al prezzo corrente, e successivamente diverso. È questo il sistema generalmente usato nei vari Stati, e segnatamente in Inghilterra e in Francia. Coll' altro sistema invece, che ha il favore di alcuni teorici e trova pure qualche raro riscontro nella pratica, i prestiti dif-

ferenti si consolidano separatamente; ciascuno ottiene un servizio speciale d'interessi e di ammortamento; e i fondi applicati a questo servizio sono inamovibili, cioè non possono destinarsi ad altro debito, prima che sia estinto il primo.

Ora per decidere la questione della preferenza che dovrebbe darsi ad uno dei due sistemi accennati, bisogna considerarne i vantaggi e gli svantaggi relativi. Il primo sistema è certamente il più semplice; e sta in ciò il suo merito principale. Un solo modo di emissione, di trasferimento e di riscatto per tutti i prestiti; un solo servizio, un solo fondo di ammortamento; e per conseguenza un solo corso dei titoli, un solo regolatore, o, come dicesi, misuratore del credito pubblico. Stipulandosi un nuovo prestito, la sua consolidazione consiste in ciò, che si aumenta della cifra corrispondente la rendita inscritta, e si stabiliscono nel servizio generale i nuovi fondi per il pagamento degl'interessi e per l'ammortamento; laddove coll'altro sistema dovrebbe assegnarsi a ciascun prestito una gestione separata e istituirsi un fondo speciale pel servizio ordinario, rendendosi in questo modo più complicata l'amministrazione del debito pubblico. Ma il vantaggio della semplicità non è tutto in finanza, e può talora, come nel caso presente, avere per correspettivo danni e inconvenienti molto più gravi. Il sistema comune di consolidazione esercita un'influenza sfavorevole sul credito dello Stato e produce effetti pregiudiziali, tanto riguardo all'erario, quanto riguardo ai creditori. Equiparandosi in tutto e ingiustamente prestiti contratti in vari tempi e a condizioni diverse, si offendono gl'interessi legittimi dei primi creditori e si nuoce al credito generale dello Stato, che diventa via via meno solido e più soggetto a subite variazioni. Ogni nuovo prestito scema le guarentigie, indebolisce la base dei debiti esistenti

con cui si confonde, e aggrava lo stato della finanza accrescendone le obbligazioni assunte senz' altra distinzione.

Ma le conseguenze più gravi e dannose, che ne derivano, si riferiscono all' ammortamento e alla conversione delle rendite pubbliche. La confusione in massa di tutti i debiti, prodotta dal comune sistema di consolidazione, non solo muta di continuo le condizioni di quelli stipulati anteriormente, ma allontana via via indefinitamente i termini dell' ammortamento, che diventa in tal guisa illusorio, e rende oltremodo difficile la conversione; imperocchè non è possibile effettuare bene l' una e l' altra operazione, se non sono circoscritte dentro limiti determinati, e non si riferiscono a singoli prestiti. Ma di ciò diremo in appresso. Intanto possiamo affermare che i danni e gli svantaggi del sistema vigente di consolidazione superano di gran lunga i vantaggi di una maggiore semplicità di gestione. Il credito pubblico procede più lento e meno spedito nel suo svolgimento naturale; perchè lo Stato incontra maggiori difficoltà nel contrarre nuovi prestiti a misura che si accumulano i debiti, e si aumentano i suoi impegni. Nè si può fare assegnamento sulla unità dei corsi, come misura del credito pubblico; questa unità non esiste effettivamente, quando vi sono più classi di rendite, e i ragguagli, che si stabiliscono da fondo a fondo, attribuiscono a ciascuno il suo proprio valore. Oltre a ciò, la confusione accennata dei titoli compromette le più delicate e importanti operazioni finanziarie, e arreca gravi perdite all' erario. E però una delle riforme più proficue ed urgenti nella consolidazione dei prestiti pubblici è quella di specializzare il servizio per ciascuno di essi. Il nuovo sistema giova a mantenere per ogni classe di rendite le proprie guarentigie e condizioni. Costituito ciascun debito sovra

una base indipendente, e distinto dagli altri, precedenti e susseguenti, rimane libera l'azione dello Stato nelle successive operazioni, e più solida la base del credito pubblico.

§ 111. — La specialità del servizio deve applicarsi, non solo ai debiti contratti in vari tempi e sotto condizioni differenti, ma eziandio ai debiti diversi per natura e per gli scopi a cui servono. Le applicazioni del credito pubblico nei tempi moderni si sono estese meravigliosamente, e variano nei loro effetti secondo la varietà delle opere a cui si riferiscono. Un prestito che si contrae per aprire una nuova via, un canale, o istituire un'impresa produttiva, differisce sostanzialmente dagli altri prestiti che servono a soddisfare i bisogni straordinari della guerra; perchè rappresenta un investimento proficuo di capitale, che porta in sè gli elementi della propria ricostituzione. E lo Stato, assumendo un debito di questo genere, dovrebbe istituire una gestione a parte, un servizio separato da quello generale del Tesoro, e dare ai creditori le guarentigie reali che si fondano sulla produttività dell'opera stessa. In questo modo si otterrebbe il doppio vantaggio di ricevere più facilmente ed a migliori condizioni il capitale necessario alle opere di pubblica utilità, assicurato da una garanzia speciale sovra di esse e sui loro frutti; e in secondo luogo di lasciare un margine più largo all'uso del credito generale per gli altri bisogni dello Stato. Separare il servizio dei prestiti produttivi da quello degli altri debiti pubblici; affidare tale servizio ad un istituto speciale, fornito di una propria dotazione inamovibile; e garantirne costituzionalmente l'indipendenza per mezzo di una legge: ecco le norme e condizioni necessarie per dare ad una parte considerevole del credito pubblico una base reale. E con tali principii il Messedaglia divisava un tempo, e voleva fondata la

istituzione di una *Cassa speciale di credito per le pubbliche costruzioni,* di cui si comprende l'importanza finanziaria ed economica.

Ciononostante anche per rispetto a tali prestiti è prevalso il sistema comune di consolidazione; e il modo con cui si negozia e si amministra un debito contratto per aprire un canale navigabile o costruire una strada ferrata non differisce da quello adoperato per stipulare i debiti destinati a mantenere un esercito sul piede di guerra o coprire disavanzi eventuali del bilancio. Le condizioni, i procedimenti sono del tutto analoghi; i titoli confusi nella massa generale del debito; e identico il servizio corrispondente. Nell'un caso, come nell'altro lo Stato impegna il proprio credito generale, ed offre ai creditori in garanzia la solidità delle sue istituzioni e il fondo comune delle contribuzioni. La conseguenza di questo sistema si è, che le difficoltà di contrarre prestiti a patti soddisfacenti crescono sempre più, e diventano insuperabili nei casi di bisogni estremi; il credito pubblico si esaurisce tutto nella sua forma generica astratta, che non è sempre egualmente efficace; e l'arte finanziaria non ricava alcun vantaggio dalle circostanze di fatto, che potrebbero servire di sussidio e di appoggio a questa istituzione importante.

Oltre di ciò, mancano nella confusione generale dei prestiti gli elementi e le norme pratiche per distinguere ed apprezzare gli effetti economici e finanziari, ch'essi producono, e le condizioni che creano in ordine alla prosperità dello Stato e della nazione. A questi inconvenienti può solo ovviare il sistema speciale di consolidazione, che distingue i debiti secondo l'oggetto e lo scopo a cui servono, ed assegna a ciascuno di essi un separato servizio e guarentigie diverse.

Capitolo IV.

La conversione e l' estinzione del debito pubblico.

§ 112. — Il debito consolidato, redimibile e irredimibile, subisce nel corso del tempo alcuni cambiamenti sostanziali, e va soggetto ad operazioni finanziarie, che hanno per effetto la sua estinzione parziale o totale. I modi generalmente usati e legittimi, con cui si ottiene questo risultato, sono due: l'ammortamento libero del debito stesso e la conversione volontaria della rendita. Col primo mezzo lo Stato restituisce in tutto o in parte ai creditori il capitale, conformemente alla facoltà riservata e secondo le condizioni stabilite esplicitamente od implicitamente nella stipulazione dei prestiti. E coll' altro si vale dello stesso diritto di rimborso per ottenere nei momenti opportuni una riduzione dell' interesse a beneficio dei debitori effettivi o dei contribuenti. Oltre di ciò, si converte talora un debito irredimibile in qualche forma di rendita temporanea o vitalizia per conseguirne più facilmente e più sicuramente l' estinzione dopo un certo numero di anni. E però abbiamo una serie svariata di operazioni, le quali si riferiscono al debito consolidato nel periodo che corre dalla sua costituzione all' estinzione, e riguardano i cambiamenti di forma, di ordinamento amministrativo e di ragione economica. Le principali e veramente importanti sono: l' ammortamento diretto, la trasformazione del debito e la riduzione della rendita.

La necessità e l' utilità pratica dell'ammortamento facoltativo e opportuno si comprende da tutti, perchè, attenuandosi la cifra dei debiti, si rialza il credito pub-

blico, si migliorano le condizioni della finanza, e si agevola la via alla stipulazione di nuovi prestiti in momenti di bisogno. Ma la politica finanziaria non s' informa generalmente a questo concetto. Variano le opinioni circa i modi e i sistemi di effettuare l'ammortamento; e gli esperimenti fatti in questa materia non servono a confermare il principio teorico. La pratica oscilla per lo più tra due estremi egualmente difettosi: tra l'ammortamento immaginario di un istituto speciale e quasi automatico; e l'ammortamento semplice e irregolare, dovuto agli avanzi eventuali delle entrate ordinarie. Il primo sistema, praticato da prima in Inghilterra e patrocinato dal Price, consiste nella istituzione di una cassa di ammortamento, dotata di un fondo intangibile, che, destinato alla compra dei titoli e rafforzato dall' innata energia dell' interesse composto, dovrebbe compiere il riscatto della rendita. Le conseguenze dannose, le perturbazioni e le perdite che ne derivarono per più di un secolo misero in luce la sua base erronea, e diedero impulso ad una reazione salutare. Fu posto in sodo il principio fondamentale, dimostrato specialmente dall' Hamilton, che non può aversi un ammortamento effettivo, se non proviene da un' eccedenza reale di entrate ordinarie; fu distrutto l' abbaglio dell' interesse composto, a cui faceva riscontro una spesa equivalente od anche maggiore; stabilita la regola pratica di annullare a mano a mano le rendite riscattate per evitare le complicazioni e distrazioni nocive; e si è potuto rendere in tal modo semplice, chiaro ed efficace questo ramo importante di amministrazione finanziaria. Se non che l'ammortamento deve fondarsi bensì sugli avanzi annuali del bilancio, ma prendere ad un tempo in esso una forma regolare, godere di speciali guarentigie, essere fornito di un proprio servizio, e diventare sistematico e continuo. A questo concetto pra-

tico, che sta in mezzo fra i due sistemi anzidetti, si è accostata via via negli ultimi tempi la pratica finanziaria in Inghilterra. E proposta e sostenuta con grande copia di ragioni da statisti eminenti, come il Grenville, la riforma venne attuata dal ministro Goulburn nel 1828-29. L'ammortamento stabilito in massima sulla base degli avanzi effettivi delle entrate ordinarie e limitato ai tempi di pace (*old sinking fund*) fu di poi sotto il ministro Northcote trasformato in questo senso: ch'esso fa parte di una dotazione fissa, destinata complessivamente al servizio del debito, e riducesi alla differenza tra la somma totale e ciò che occorre per il semplice pagamento degl'interessi (*new sinking fund*).

§ 113. — L'estinzione del debito consolidato può operarsi indirettamente e non meno efficacemente per mezzo della conversione di una rendita perpetua in rendita temporanea (vitalizia o a termine fisso): conversione che, ove sia opportunamente effettuata e continua per molti anni, dà risultati meravigliosi. Di che una prova luminosa ci porge la storia finanziaria dell'Inghilterra; dove fin dal principio di questo secolo furono praticati i primi disegni di simili operazioni; le quali ripetute di poi con maggiore larghezza e migliorate nelle loro basi costituiscono una delle parti più lodevoli della politica finanziaria inglese. E benchè qualche volta non abbiano avuto un esito favorevole, sia per l'influsso di cause accidentali, sia per mancanza di giusta misura e proporzione; pure nel complesso formano il sistema più ingegnoso e sicuro di estinzione del debito, la forma migliore di ammortamento. Quand'anche esista una dotazione fissa, destinata al servizio del debito pubblico, e di cui sia garantita la permanenza e perpetuità, non può mettersi in dubbio la convenienza di un tal sistema. Perocchè l'esperienza ha dimostrato che qualunque somma assegnata alla estinzione del debito

sotto qualsiasi condizione, può essere sottratta in momenti di bisogno; mentre l'ammortamento che agisce mediante la trasformazione delle rendite perpetue in temporanee è inviolabile e continuo. E i risultati, che se ne sono ottenuti in Inghilterra, dimostrano la utilità e la efficacia pratica del sistema, il quale ha contribuito grandemente alla estinzione del debito pubblico. L'opinione degli statisti inglesi è concorde su questo punto, ed uniforme la pratica adottata in tempi diversi.

§ 114. — Ma qualunque sia la forma del rimborso, la sostanza del fatto riducesi ad un trasferimento di una certa quantità di ricchezza o di capitale dai contribuenti ai creditori dello Stato, ossia alla restituzione delle somme fornite prima dagli uni invece degli altri per la soddisfazione delle spese pubbliche, e quindi all' atto finale con cui si compie lo scambio diviso dal tempo. Questo concetto obbiettivo della estinzione del debito è tanto lontano dalle nozioni e immagini volgari di un carico più o meno grande che pesa sulla nazione e sulle generazioni future e che bisogna togliere a qualunque costo; quanto dall'idea erronea, che la rendita pubblica offra un utile impiego a molta parte della ricchezza disponibile che altrimenti dovrebbe mancare. L'impiego fruttifero della ricchezza o del capitale se non è fatto dagli uni, dev'essere fatto dagli altri allo stesso modo; stantechè gl'interessi del debito devono essere prelevati sul reddito effettivo delle varie classi di contribuenti. Il rimborso non produce che la trasmissione del capitale dagli stessi contribuenti ai creditori dello Stato; come prima la stipulazione del prestito aveva avuto per effetto di lasciare la stessa ricchezza in possesso dei contribuenti. Ora può accadere in un dato momento che ai contribuenti sia meno vantaggioso di conservare la somma del capitale, pagandone gl'interessi, piuttosto che cederla ai

creditori; e la cessione avviene mediante il rimborso, ossia un provento straordinario delle imposte, le quali a tal uopo si mantengono ad un'altezza maggiore del necessario. Il mutamento avviene nella distribuzione della ricchezza capitalistica, ed è un effetto naturale dello scambio a credito, quando è compiuto. E la ragione del fatto, cioè della preferenza data nel primo caso al prestito sull'imposta, e nell'altro all'imposta sulla conservazione del debito, è sostanzialmente la stessa; e consiste nel calcolo dianzi accennato fra i vantaggi e svantaggi relativi dei due atti che compongono quella specie di scambio e l'utilità finale della ricchezza nei due momenti anzidetti. Il debito è preferito all'imposta, finchè lascia in potere dei contribuenti una somma di beni più valevole, più produttiva o necessaria, la cui utilità è maggiore della spesa annuale, e, come suol dirsi, finchè giova ad evitare carichi troppo gravi, una pressione tributaria eccessiva, la quale appunto costituirebbe una violazione di quella legge del valore. Ma quando le parti s'invertono, e la ricchezza rimasta in possesso dei contribuenti diviene meno valevole, arreca loro un'utilità minore della spesa relativa, cessa la convenienza di mantenere il debito e appare evidente la ragione dell'ammortamento.

Il che deve intendersi relativamente, non ai singoli contribuenti, ma alla maggioranza di essi; e praticamente si può desumere dal grado diverso di pressione tributaria. L'estinzione del debito, al pari della sua costituzione, è, come abbiam detto, un fatto collettivo o la risultante di una serie numerosa di atti individuali, che s'informano al principio del valore, e danno luogo alla trasmissione della ricchezza nel senso accennato di sopra. Quanto è più lieve ed agevole l'imposta, quanto più lontana dal minimo dei profitti e dei salari, altrettanto preferibile o facile il rimborso del de-

bito. La rapidità dell' ammortamento procede in ragione inversa della pressione tributaria. Le operazioni compiute e i risultati ottenuti recentemente negli Stati Uniti di America, dove il peso delle imposte è assai lieve relativamente alla grande e naturale produttività dell' industria, costituiscono la più splendida dimostrazione di questa legge economica. E similmente in Inghilterra, se il debito pubblico si è potuto ridurre notevolmente e a più riprese, benchè in più tenue misura e non senza interruzioni, è dovuto, non tanto alla pertinacia degli uomini di Stato, quanto alla crescente fecondità delle imposte, la quale è risultato di quella efficacia produttiva che l' industria britannica possiede e acquista nel commercio internazionale.

Che se per contro in Francia, in Italia e in altri Stati europei il debito pubblico si è aumentato considerevolmente, senza interruzione, e se, nonostante le ripetute conversioni, si è accresciuto l' ammontare del capitale e degl' interessi, la ragione s' intende di leggieri. La pratica efficace dell' ammortamento presuppone un avanzo reale di entrate ordinarie ed ha la sua base nella capacità contributiva dei cittadini, la quale non sia intieramente usufruita per sopperire alle spese ordinarie dello Stato. Ma se le spese si aumentano, o appaiono continue le deficienze nel bilancio, qualunque nuovo provento viene assorbito dai maggiori bisogni dell' erario, e non rimane altro per la estinzione del debito. Certo contribuisce a questo effetto negli Stati dianzi citati la mancanza di quelle provvide istituzioni e di quegli sforzi perseveranti che in Inghilterra si coordinano all' ammortamento; ma la cagione principale e obbiettiva del fatto è la forte pressione tributaria, troppo grave per i contribuenti, ed appena sufficiente od anche insufficiente alle spese ordinarie dello Stato. Perocchè il rimborso del capitale, dovendo ef-

fettuarsi coi proventi delle imposte, presuppone nei contribuenti una certa quantità di ricchezza disponibile, una ricchezza che superi ciò che occorre alla soddisfazione immediata dei bisogni privati e pubblici ed abbia per loro un valore minore; e quindi implica necessariamente una tassazione media, che non sia eccessiva per rispetto alle loro forze contributive e che sia più che sufficiente alle esigenze ordinarie e continue dell'erario.

§ 115. — La conversione della rendita, che porta un alto interesse, in rendita ad interesse più basso, consiste in ciò, che lo Stato propone ai suoi creditori l'alternativa o di acconsentire alla riduzione dell'interesse o di accettare il rimborso del capitale al pari. In sostanza si tratta di un cambiamento dei rapporti economici fra le due parti interessate, i creditori e i contribuenti. Il diritto esclusivo o la facoltà del rimborso, di cui gode lo Stato, ne costituisce la base legale; e la possibilità di trovare somme equivalenti di capitale ad un saggio più tenue d'interesse è la ragione pratica di opportunità. La costituzione del debito irredimibile poggia su questi due principii fondamentali: che lo Stato è obbligato a pagare gl'interessi finchè non voglia far uso della prerogativa di rimborsare i possessori dei titoli al pari; e che i creditori, i quali non possono esigere questo rimborso, devono in ogni caso accettarlo. Il pagamento esatto e sicuro degl'interessi e la facile trasmissione dei titoli dall'uno all'altro possessore, sono condizioni sufficienti, perchè il credito pubblico sotto la forma di rendita perpetua abbia una larga e solida base. E la conversione libera significa appunto la stipulazione di un nuovo debito a condizioni migliori, preferita dai creditori al rimborso del debito anteriore e virtualmente estinto.

I prestiti pubblici per lo più sono contratti in tempi

difficili, per bisogni urgenti e straordinari dello Stato, ad un interesse relativamente elevato. Ma poi sopraggiungono tempi più propizi all'accumulazione dei capitali e al lavoro intenso, in cui aumenta la ricchezza, cresce il provento delle imposte, si rialza il credito pubblico e possono facilmente ottenersi somme cospicue a condizioni più vantaggiose. E quindi nulla di più naturale in tal caso, che lo Stato, il quale dovette stipulare i prestiti ad alto interesse in circostanze sfavorevoli, si valga del suo diritto di rimborso per proporre ai creditori l'alternativa o di acconsentire alla riduzione della rendita o di accettare la restituzione del capitale al pari, ottenendo in tal modo un risparmio considerevole di spesa. L'operazione è tanto giuridicamente legittima e giusta, quanto finanziariamente proficua. E però gli scrittori più autorevoli, quali il Nebenius e il Laffitte, affermano che lo Stato ha, non solo il diritto di ridurre liberamente la rendita per rispetto ai creditori, ai quali è data la scelta tra la conversione e il rimborso; ma un preciso dovere relativamente ai contribuenti, ai quali, se incombe l'obbligo di pagare gl'interessi del debito, non deve addossarsi un carico maggiore del necessario, che forma un guadagno straordinario, ingiustificato dei possessori di rendita. Il cómpito dello Stato nell'amministrazione del debito pubblico è di mantenere salda la garanzia dei rapporti economici e inalterato l'equilibrio fra le pretese legittime delle due parti contraenti.

L'efficacia pratica della conversione dipende principalmente da ciò, che sia proposta al momento opportuno, quando il progresso reale della economia ha prodotto un ribasso nel saggio dell'interesse ordinario, per modo che la grande maggioranza dei creditori, non trovando nell'industria privata impieghi più lucrosi e sicuri della ricchezza disponibile, dovrà preferire la ri-

duzione della rendita al rimborso del capitale, o in altro modo e mediante il concorso di nuovi capitalisti sarà assicurato l'esito dell'operazione. A tal uopo gioveranno alcune avvertenze, le quali riguardano il procedimento che deve seguirsi nel recare ad effetto la conversione. Innanzi tutto vuol essere una vera e semplice riduzione d'interesse, operata col fine di diminuire il carico annuale del debito senza aumento correspettivo della cifra del capitale od altro vantaggio equivalente concesso ai creditori. Le concessioni di questo genere alterano il significato dell'operazione, la rendono illusoria e ne distruggono gli effetti benefici. Indi bisogna accertarsi direttamente e con mezzi sicuri della sua opportunità e riuscita. Conviene attendere il ribasso effettivo dell'interesse ordinario, senz'affrettarlo intempestivamente e con misure artificiali; proporzionare allo stesso ribasso il grado e la vastità della riduzione della rendita; e assicurarsi le somme necessarie per offrire il rimborso ed eseguirlo nei casi in cui è richiesto. È un quesito d'indole pratica e assai complessa, che richiede nei politici della finanza una profonda conoscenza dei tempi e delle condizioni relative al mercato capitalistico. E gli esempi che ci fornisce la storia finanziaria di vari Stati, segnatamente dell'Inghilterra, dimostrano chiaramente la verità e l'efficacia delle norme anzidette.

Quando la conversione è offerta al momento opportuno e nella giusta misura, è sempre tenuissima la cifra dei rimborsi reclamati, e il risparmio degl'interessi effettivo, non bilanciato da altri compensi pei creditori, com'è avvenuto, per esempio, in Inghilterra nel 1830, nel 1844 e nel 1854, e in Francia nel 1883 e nel 1887. E per contro l'operazione è fallita completamente o ha incontrato grandi difficoltà e arrecato scarsi e dubbi beneficii tutte le volte che si è voluta effettuare in condizioni

sfavorevoli, prima del tempo opportuno, con proporzioni eccessive; o quando altri bisogni pubblici o privati assorbivano nuove somme di capitale, come dimostrano, fra molti altri, gli esempi delle conversioni proposte in Inghilterra dal Gladstone nel 1853 e dal Childers nel 1884 e non recate ad effetto. Ma, lasciando da parte le variazioni accidentali o momentanee del mercato capitalistico e gl' influssi di circostanze fortuite, nello stato ordinario della economia e col progresso naturale delle industrie, da una parte abbondano sempre più i capitali disponibili, i capitali che cercano un investimento proficuo, e il saggio dell' interesse si accosta al minimo; e dall' altra si accresce la fiducia nello Stato e nelle sue istituzioni, si moltiplicano e rafforzano le guarentigie del credito pubblico, e i suoi titoli sono più ricercati. Di guisa che per l' una e per l' altra cagione il corso della rendita tende ad elevarsi, ribassandosi l' interesse effettivo, e si aumentano le probabilità favorevoli alla conversione.

§ 116. — Un' altra quistione importante riguarda la forma che si attribuisce alla nuova rendita convertita, ossia il modo con cui avviene la riemissione dei titoli. La conversione libera, com' è praticata negli Stati civili, implica questi due fatti, cioè l' estinzione del debito antico e la stipulazione del nuovo con patti diversi. Ma, perchè i nuovi titoli siano accettati e preferiti al rimborso del capitale, devono arrecare agli acquirenti un qualche vantaggio speciale in compenso dell' interesse minore; e ciò consiste, non solo nella certezza di non potere investire con maggior profitto il capitale in altri impieghi possibili, ma nell' assicurazione loro concessa, che il nuovo saggio della rendita non sarà alterato per un certo numero d' anni, e quindi nella prospettiva di un guadagno sicuro e soddisfacente per quel dato periodo. Ora mentre, secondo la pratica inglese, la conversione

si effettua uniformemente in un solo tipo di nuova rendita; questa, secondo il sistema adottato negli Stati Uniti di America, è divisa in più categorie con saggi differenti e termini di rimborso più o meno lontani. Ne deriva quindi la quistione, che può formularsi nel modo seguente: è più utile al fisco di operare frequenti e successive conversioni, ottenendo un lieve guadagno per volta, oppure effettuare più conversioni ad un tempo, conseguendo un guadagno immediato maggiore e rinunziando per qualche tempo ad altre riduzioni d'interesse? Il sistema americano ha in suo favore queste due ragioni abbastanza valide, cioè la maggiore probabilità in un paese nuovo di più lenti e minori ribassi nel saggio dell'interesse ordinario, e l'istituzione dell'ammortamento continuo, a cui sono destinati i guadagni della conversione. Ma negli Stati europei, dove prevalgono circostanze diverse, dove è meno esteso il campo d'impiego dei capitali, più rapido e grande il ribasso dell'interesse, e dov'è meno larga e continua la pratica dell'ammortamento, potrà credersi preferibile l'altro sistema. In ogni caso a norma di questo elemento variabile, cioè la tendenza minore o maggiore dell'interesse al ribasso, bisogna istituire il calcolo e fissare il rapporto fra la riduzione della rendita e il periodo d'irredimibilità concesso ai possessori dei nuovi titoli.

Gli effetti economici e finanziari della conversione si riducono a un cambiamento nello scambio e nella distribuzione delle ricchezze. Perocchè scema in proporzione analoga la spesa annua del debito, e questa diminuzione si risolve, sotto pari condizioni, in un alleviamento del carico tributario. E sia che il guadagno fiscale si adoperi come fondo di ammortamento, sia che serva a soddisfare nuove spese, per le quali sarebbero occorse altre contribuzioni, sia che si traduca direttamente in una riduzione delle imposte esistenti,

il risultato è sempre lo stesso, il ristabilimento di relazioni economiche normali fra i creditori dello Stato e i contribuenti. In tutti i casi la distribuzione dei carichi pubblici si effettua in maniera più equabile per mezzo della conversione della rendita; perchè i creditori o cedono ai contribuenti la parte d'interesse corrispondente alla riduzione, o la rilasciano allo Stato per sopperire a spese che dovrebbero essere pagate dagli stessi contribuenti; e insomma o rinunziano al di più d'interesse in favore degli stessi debitori, o si addossano un carico nuovo in loro vece.

FINE.